

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'Impôt sur les plus-values

Principe doctrinal. - Applications.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences économiques)

Soutenue le Lundi 6 Décembre 1920 à 2 heures 1/2

PAR

Nicolas DEMETRESKO

Président : M. PERREAU, professeur.

Suffragants { MM. DESCHAMPS { *professeurs.*
 { SOUCHON {

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1920

THESE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'Impôt sur les plus-values

Principe doctrinal. - Applications.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences économiques)

Soutenue le Lundi 6 Décembre 1920 à 2 heures 1/2

PAR

Nicolas DEMETRESCO

Président : M. PERREAU, professeur.

Suffragants { MM. DESCHAMPS { *professeurs.*
 { SOUCHON {

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1920



INTRODUCTION

Si la guerre de 1914-1918 a été gagnée, au point de vue militaire, par les puissances de l'Entente et si elle a rendu à la France, en dehors du prestige moral de la victoire, ses deux provinces arrachées par la force en 1871, elle a grevé les finances de l'Etat d'un passif formidable qui pèsera longtemps sur elles. Aux dépenses purement militaires qui ont dépassé les prévisions les plus pessimistes, sont venues s'ajouter les charges sociales, pensions, secours et allocations, multipliées par la longue durée d'une guerre qu'on espérait très brève. Une œuvre immense de reconstitution matérielle et économique s'impose au lendemain de la victoire. La hausse du coût de la vie et la dépréciation du change viennent aggraver encore les difficultés de la situation financière.

Pour les résoudre, les ministres des finances ont dû recourir à toutes les ressources de l'imagination fiscale la plus fertile. Entre les deux modes classiques, l'emprunt et l'impôt, ils n'ont même pas eu à choisir et

l'importance du déficit les oblige à les employer cumulativement. Des emprunts à long terme ont fait rentrer d'un coup un nombre respectable de milliards et le service des intérêts et des amortissements fera très équitablement peser une bonne partie des frais de la guerre sur une série de générations qui profiteront des avantages d'une paix si chèrement acquise.

Mais il faut aussi demander à la génération actuelle de participer, par une contribution immédiate et définitivement acquise au trésor, c'est-à-dire par l'impôt, aux charges annuelles, renouvelables, enflées par la guerre.

Demander un supplément d'impôt à des individus touchés par les circonstances extraordinaires que nous avons traversées, dans leurs intérêts matériels, c'est une tâche quelque peu ingrate pour un ministre des Finances : il est à craindre que l'aggravation des charges fiscales ne provoque des mécontentements, sans donner un supplément de recettes important. Mais dans le bouleversement général des fortunes qu'a entraîné la guerre, on observe, au milieu de la ruine du plus grand nombre, que quelques privilégiés ont vu s'accroître leurs revenus ou leurs capitaux. Les fournisseurs des administrations de la guerre ont réalisé des bénéfices énormes, quelquefois scandaleux; les loyers ont haussé dans les villes suivant une proportion inusitée et la valeur vénale de nombreuses maisons, de nombreux terrains situés dans les centres urbains, s'est enflée rapidement.

Il paraît à la fois séduisant et équitable de demander

à ces « nouveaux riches » une participation particulièrement élevée aux charges fiscales nées de la guerre. C'est un devoir de haute moralité de demander une contribution particulière à ceux qui ont tiré leur fortune de circonstances d'où sont sortis la ruine ou l'appauvrissement pour le plus grand nombre. Un impôt de ce genre, atteignant des contribuables dont les facultés financières sont, de toute évidence, très étendues, a chance de produire beaucoup sans mécontenter.

La situation financière de guerre et d'après-guerre a donné une brûlante actualité à la question de l'imposition des plus-values. Elle ne l'a pas cependant fait naître. En dehors du point de vue moralité, qu'un ministre des finances peut estimer purement accessoire, l'impôt des plus-values se recommande par des considérations d'ordre économique et fiscal, qui avaient déjà attiré sur lui, bien avant la guerre, l'attention des économistes et des financiers. Plusieurs expériences en avaient été faites, notamment en Angleterre et en Allemagne. Bien longtemps avant, le phénomène de la plus-value avait été aperçu et analysé, et le principe de la légitimité de son appropriation individuelle avait été vivement discuté. C'est dans cette analyse qu'il faut aller chercher la portée d'application de la plus-value et le fondement économique de sa reprise partielle par l'Etat sous forme d'impôt. Au point de vue économique et financier, les applications réalisées de la taxation des plus-values fournissent un champ d'expériences précieux et, pour prendre parti dans ce problème si discuté, il faut peser

à la fois ces arguments théoriques et les résultats de ces expériences.

C'est le but que nous nous proposons dans cette étude et nous sommes ainsi naturellement amené à examiner successivement la théorie et les faits. Nous suivrons le plan que voici :

CHAP. I. — Fondement de l'imposition des plus-values.

CHAP. II. — L'imposition des plus-values en Angleterre.

CHAP. III. — L'imposition des plus-values en Allemagne.

CHAP. IV. — L'imposition des plus-values en France :
1^o Applications réalisées; 2^o Projets et propositions.

CHAP. V. — L'impôt sur les bénéfices de guerre en France et à l'étranger.

CHAPITRE PREMIER

Fondement de l'imposition des plus-values

Dans l'état de la science financière moderne, l'impôt n'est pas un procédé purement arbitraire de la part de l'Etat en vue de se procurer des ressources par un prélèvement obligatoire sur les biens des particuliers. Les besoins de la collectivité ne suffisent pas à le justifier. Il doit répondre à certaines exigences d'ordre financier, économique, moral même. A cet égard, plusieurs grands courants se dessinent chez les théoriciens de la science financière et économique. Les uns, s'appuyant sur une idée morale, disent que l'impôt doit être établi conformément à la justice fiscale; d'autres lui assignent un but économique ou social, en font un instrument de reprise d'une valeur individuelle qu'ils déclarent illégitime, ou un remède contre certains dangers sociaux; d'autres enfin, sans prendre parti sur la légitimité des

droits individuels, justifient l'impôt par le service rendu ou le principe de causalité.

Ces trois ordres de considérations ont été invoquées en faveur de l'imposition des plus-values. Une première doctrine les frappe, parce que la justice fiscale en fait une matière imposable au premier chef; une seconde, parce qu'elles sont illégitimes et parce qu'elles entraînent des dangers sociaux (spéculation, crise des loyers); une troisième enfin, parce qu'elles sont l'œuvre de la collectivité, qui se contente de les reprendre par l'impôt.

SECTION I.

Théorie de la rente foncière. — Généralité du phénomène de la rente.

Ces doctrines trouvent leur base et leur point de départ dans l'analyse du phénomène de la plus-value, observé par les grands économistes de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e siècle, Adam Smith, James et Stuart-Mill, Picardo, analysé par eux avec une pénétration définitive et examiné au point de vue de ses origines et de sa légitimité, sous le nom de rente différentielle.

Déjà, les physiocrates avaient aperçu un phénomène analogue, mais l'avaient trop restreint et mal interprété. Pour eux, la terre seule fournit « un produit net » c'est-à-dire quelque chose de plus que les richesses consommées pour produire. Ils tiraient de cette observation l'idée

d'un impôt unique sur le produit net, frappant sans incidence le seul bénéfice réalisé sans travail ni capital, grâce à la bonté de la nature seule.

Pour les économistes de l'Ecole anglaise, la rente s'explique tout autrement. Loin d'être une libéralité de la nature, elle est, au contraire, engendrée par la rareté des terres. L'augmentation de la population oblige les hommes à demander leur subsistance à des terres de moins en moins fertiles ou de moins en moins bien situées, ou à exiger de la terre un effort de rendement plus intense. Les frais de capitaux, de main-d'œuvre, d'engrais, de transport sont plus élevés. D'autre part, les prix sur le marché s'établissent à un taux uniforme, sur la base du coût de production le plus élevé. Le propriétaire de la terre la plus fertile, la mieux située vend plus cher ses produits, sans que son coût de production s'élève. Ainsi, de l'augmentation du prix des denrées il tire un bénéfice : c'est la rente.

Adam Smith, observant que les terres même non améliorées produisent une rente, propose un impôt sur le loyer prélevé par le propriétaire pour l'usage du sol, qui constitue un véritable monopole. Il n'en redoute pas l'incidence sur les loyers. « Il tomberait en entier sur le propriétaire du sol, qui agit toujours en monopoleur et qui exige le loyer le plus fort qu'il soit possible de donner pour l'usage de son terrain ».

Stuart Mill remarque que « le progrès de la société dont la richesse augmente a une tendance en tout temps à accroître le revenu des propriétaires, à leur donner

à la fois un revenu plus élevé et une plus forte proportion de la richesse de la communauté, indépendamment de tout trouble et de toute dépense de leur part. Ils deviennent plus riches en quelque sorte en dormant, sans travailler, risquer ni économiser ».

Cette idée le conduit à proposer la reprise par la collectivité de la plus-value non gagnée, au moyen d'un impôt périodique établi d'après une évaluation générale de toutes les terres, avec faculté pour le propriétaire, s'il trouve l'impôt exagéré, de laisser sa terre à l'Etat moyennant un prix égal au montant de l'évaluation originelle.

Ricardo rejette, au contraire, l'impôt sur la rente pour des considérations pratiques. Le loyer et le fermage forment un tout unique, il est impossible d'y discriminer la part de la rente et l'intérêt et le profit du propriétaire. Si on le taxe dans son ensemble, on risque de décourager l'agriculture ou de faire monter le prix des produits agricoles; Ricardo n'est donc pas aussi sûr qu'Adam Smith que l'incidence ne se produira pas.

Telles sont les idées des économistes anglais classiques sur la rente. On trouve exposés dans leurs œuvres les arguments qui, aujourd'hui encore, servent à légitimer l'imposition des plus-values.

Sauf peut-être Stuart Mill, ils se contentent d'observer le phénomène de la rente, sans en discuter la légitimité. L'Ecole collectiviste, s'emparant du phénomène, va plus loin. Elle l'attaque en lui-même et voit dans l'impôt un moyen pour l'Etat de confisquer la rente

en plusieurs fois, à défaut d'une nationalisation d'un seul coup. Pour l'Américain Henry George, l'appropriation individuelle de la rente est l'unique cause de l'inégale répartition des richesses. Les taux des salaires et de l'intérêt sont limités par le rendement de la dernière terre cultivée, celle qui ne donne pas de rente. La rente est l'excédent du produit des autres terres sur ce rendement minimum. Elle s'accroît donc avec l'extension de la culture, tandis que le salaire et l'intérêt diminuent.

Or, dans la doctrine collectiviste, l'individu a droit au produit intégral de son travail. Le sol, matière première indispensable de tout travail, ne saurait faire l'objet d'une appropriation individuelle. Le droit à l'existence égal pour tous, confère à tous un droit égal sur le sol, indispensable au travail, et la rente, produit de l'activité commune et du développement de la population, ne peut devenir la propriété de quelques-uns.

Sans aller jusqu'à la nationalisation du sol, conclusion logique de ces idées, Henry Georges préconisait une appropriation progressive par un impôt qui « pomperait » la plus-value acquise ou future. Il en escomptait un rendement assez considérable pour permettre de supprimer tous les impôts et laisser même un excédent qui serait affecté à l'amélioration du bien-être matériel et moral du peuple.

La théorie de la rente foncière a exercé une influence incontestable sur les législations qui ont établi des impôts sur la plus-value. Notamment en Angleterre, les taxes créées par l'Act de 1910 frappent uniquement les

plus-values foncières, c'est-à-dire la rente dans la mesure où Adam Smith et ses successeurs immédiats l'ont analysée, la rente du sol.

Les considérations émises par des économistes, à les supposer fondées, conservent leur valeur pour la plus-value des propriétés bâties. Ils n'ont aperçu qu'un côté du phénomène de la rente, dont la portée est beaucoup plus générale. La terre n'est pas la seule à donner une rente différentielle. Entendue de tout le revenu qui excède le salaire, l'intérêt et le profit, elle se rencontre dans toutes les catégories de richesses.

Dans les villes, le développement de la population agglomérée, en augmentant la demande de locaux d'habitations, de locaux industriels et commerciaux, détermine une hausse des loyers des maisons, dont le nombre est limité par l'étendue limitée du sol. La valeur vénale du sol des maisons et des terrains non bâtis s'accroît. Les propriétaires qui ont acheté des terrains ou bâti des maisons à une date éloignée, moyennant des prix moins élevés, touchent les mêmes loyers, voient leurs propriétés atteindre le même revenu et la même valeur vénale que ceux qui ont acheté ou bâti plus récemment à des conditions plus onéreuses : ils bénéficient d'une rente différentielle.

Dans une même ville, les propriétés situées dans le centre de l'agglomération, ou dans un quartier devenu à la mode, ou voisines d'une ligne de transport se louent plus cher que les terrains et maisons moins bien situés, dont les locataires veulent compenser

par un loyer plus faible les pertes de temps et les frais de transport nécessaires pour se rendre à leur travail; c'est une rente différentielle au profit des propriétés mieux situées.

Même phénomène dans l'industrie. Les prix d'objets identiques sont les mêmes. Le coût de production diminue cependant avec l'emploi du machinisme, la division du travail, la concentration, la situation, l'habileté technique et commerciale du chef de l'entreprise. L'entrepreneur qui vend au même prix en produisant moins cher touche un bénéfice supplémentaire, une rente. L'inégalité des frais, la situation plus ou moins favorable créent aussi des rentes dans les entreprises commerciales.

Les meubles même bénéficient de plus-values. Des valeurs mobilières émises à 500 francs atteignent les cours de 2, 3, 4, 5.000 francs, sans que leur propriétaire ait rien fait pour cela. Des œuvres d'art profitent d'un engouement momentané ou de la rivalité de quelques millionnaires et franchissent en quelques années les enchères les plus imprévues.

Voilà donc un phénomène d'une portée universelle. Dans tous les domaines de la richesse, on constate des rentes, des plus-values, indépendantes de l'activité du propriétaire et déterminées par les circonstances générales.

La théorie de la rente conduit donc logiquement à imposer toutes les plus-values, quel que soit le bien envisagé. Limiter l'impôt aux plus-values foncières ou aux

plus-values immobilières, c'est traiter avec une injuste rigueur la propriété immobilière, en exonérant sans motifs d'autres catégories privilégiées de richesses.

Par elle-même, et envisagée sous cette physionomie d'ensemble la théorie de la rente n'est que la constatation d'un phénomène, l'inégalité des coûts de production, lequel n'est même qu'un des aspects d'un phénomène d'ordre plus général encore, l'inégalité des conditions naturelles, physiques, morales, intellectuelles. Si la théorie de la rente suffisait à justifier l'imposition des plus-values, il faudrait l'étendre au-delà même du domaine des richesses matérielles et frapper comme un capital non gagné toute supériorité physique, morale ou intellectuelle d'un individu sur un autre.

La théorie de la rente n'apparaît donc pas comme une base suffisante pour l'imposition des plus-values. Elle est tout au plus l'analyse d'un phénomène qui sert simplement de point de départ. Une fois le phénomène observé et analysé dans sa généralité, il faut chercher ailleurs le fondement de l'imposition.

SECTION II

Théorie de l'imposition d'après l'intérêt

Un système justifie la taxation des plus-values par l'idée du service rendu ou le principe de causalité. L'argument est indiqué dans le passage cité plus haut où

Stuart Mill fait dériver l'accroissement de valeur des propriétés du progrès de la société. Adam Smith, avant lui, l'avait déjà développé plus longuement. « Les loyers du sol, écrivait-il¹, en tant qu'ils excèdent le revenu ordinaire des terres, sont dus en entier au bon gouvernement du souverain qui, par la protection qu'il assure à l'industrie du peuple en général, ou des habitants de quelque lieu, en particulier, les met d'autant plus en état de payer, pour le terrain sur lequel ils bâtissent, un prix supérieur à sa valeur réelle ou bien d'offrir au propriétaire du sol plus que la compensation de la perte résultant de cet emploi de la terre. Il est parfaitement raisonnable, conclut Adam Smith, qu'un fonds qui doit son existence à la bonne conduite du gouvernement de l'Etat, soit imposé d'une manière particulière ».

Le raisonnement est le suivant : la plus-value est l'œuvre de la collectivité; c'est elle qui la crée par son activité, par les travaux d'ordre général qu'elle exécute, par le régime de paix et de sécurité qu'elle maintient. La plus value est la conséquence de l'organisation politique, administrative, économique, sociale. Œuvre de la collectivité, elle doit légitimement être revendiquée par la collectivité.

La taxe des plus-values est alors une application du principe de l'imposition suivant l'intérêt. Tout service rendu, tout avantage procuré par la collectivité à

1. Adam Smith : *Richesse des Nations* livre V, ch. 2 par. 3.

un particulier, doit se payer, sous forme d'une contre-prestation en argent, d'un impôt.

La théorie financière contemporaine n'admet pas avec une portée aussi générale le système de l'imposition suivant l'intérêt. La conception courante consacrée notamment par la législation financière française, considère l'impôt comme une contribution à l'ensemble des charges publiques et non comme le prix d'un service rendu. Certains services même fonctionnent à l'aide d'impôts acquittés par tous les citoyens, sauf par ceux précisément qui en bénéficient (services d'assistance).

Le principe de l'impôt envisagé comme contre-prestation d'un service rendu, n'est cependant pas sans applications en législation financière positive. Il sert de base à de nombreuses taxes générales (droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe) et surtout locales (taxes de pavage, d'enlèvement des ordures ménagères, droits de pesage, de vérifications des poids et mesures, etc...)

D'autres applications intéressantes, sur lesquelles nous aurons à revenir, en sont faites par le législateur.

En vertu de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 l'Etat ou les communes peuvent imposer aux propriétés qui tirent une plus-value notable de l'exécution d'un travail public l'obligation d'y contribuer jusqu'à concurrence de la moitié de la plus-value.

L'article 51 de la loi du 3 mai 1841 ordonne, en cas d'expropriation, la compensation de l'indemnité avec la plus-value dont bénéficie la partie de la propriété non expropriée.

Dans ces hypothèses, la commune ou l'Etat demande aux particuliers une somme d'argent pour un avantage procuré. Mais la contribution à la dépense ou la compensation suppose que l'avantage procuré, la plus-value, est le résultat spécial, immédiat et direct, du travail exécuté ou entrepris par la collectivité. Un rapport de causalité existe entre le travail public et la plus-value. Il est exigé par la loi elle-même. La taxation ou la compensation de la plus-value se justifie donc aisément par le principe de l'imposition suivant l'intérêt par le principe de causalité.

Ce principe suffit-il à justifier également un impôt sur les plus-values nées de l'ensemble de l'activité sociale ou de la conjoncture sociale, sans lien direct et immédiat de causalité entre une dépense publique et une plus-value.

Théoriquement, l'existence d'un lien de causalité entre l'action sociale et la valeur des propriétés n'est pas douteuse. Si les exploitants agricoles, industriels et commerciaux, si les propriétaires fonciers ne trouvaient pas dans un gouvernement stable, dans une législation qui pose le respect des droits et des contrats, dans l'organisation d'une juridiction qui les reconnaît et de moyens d'exécution qui les sanctionnent au besoin par la force, une garantie de la sécurité des transactions économiques et des droits contre les troubles d'ordre intérieur et les ambitions de l'étranger, les propriétés, les fonds de commerce, les entreprises ne pourraient avoir qu'une existence précaire et toujours sus-

ceptible de sombrer dans une guerre ou dans une attaque de malfaiteurs. Leur valeur vénale, qui est fonction de leur stabilité et de leur durée serait nulle.

D'autre part, si l'on prend un Etat organisé parvenu à un degré avancé, il est incontestable que le développement de son outillage économique, de ses chemins de fer, de ses routes, de ses canaux, de ses ports, en facilitant les transactions commerciales et, en étendant le rayon des relations économiques, donne une plus-value à des propriétés, à des entreprises, dont les produits ne trouvaient auparavant qu'un débouché local ou régional insuffisant pour les absorber.

Enfin, l'accroissement de la population d'un pays détermine une plus-value analogue : elle aussi facilite le débouché des produits en augmentant la demande, le nombre des personnes qui en ont besoin.

Ainsi naissent, de l'activité collective et de la conjoncture sociale, des plus-values indépendantes de l'activité personnelle. Le phénomène est d'ailleurs d'une portée générale et profite non seulement aux propriétaires, mais à toutes les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.

Ces considérations suffisent-elles à justifier l'imposition des plus-values par application du principe de causalité, de l'imposition d'après l'intérêt.

Cela paraît difficile, au moins sous une forme absolue, si l'on tient compte de l'observation suivante.

La comparaison des valeurs vénales des propriétés et des entreprises, effectuée sur une période de temps

assez longue, ne fait pas ressortir une plus-value uniforme pour toutes les propriétés ou toutes les entreprises. Telles propriétés ont vu, depuis vingt ans par exemple, leur valeur augmenter du simple au double ou même beaucoup plus; pour d'autres, la proportion est beaucoup moins élevée; pour d'autres enfin, la hausse n'existe pas du tout, ou même les statistiques accusent une diminution de valeur.

Si l'organisation générale, constitutionnelle, politique, judiciaire, sociale et économique devait être considérée comme une source de plus-value, toutes les propriétés et entreprises devraient s'accroître en valeur, et toutes dans une proportion uniforme.

On objectera : cette organisation, dans les pays de civilisation ancienne, comme les États de l'Europe occidentale, existe depuis longtemps. Elle ne peut exercer d'influence actuelle sur la valeur des propriétés, puisqu'elle est devenue une constante. Cette remarque montre combien est spécieuse l'argumentation de Wagner, qui justifiait l'attribution à l'Empire allemand des taxes locales sur les plus-values, par l'idée que celles-ci étaient dues à la fondation de l'Empire. Dès auparavant, les institutions allemandes assuraient la sécurité des relations économiques, tout comme en France les institutions du Second Empire avant l'établissement du régime républicain, et ce n'est pas dans la substitution d'un régime constitutionnel à un autre, si tous les deux garantissent la sécurité du commerce juridique et économique, que doivent être cherchées l'origine et la

causé de plus-values qui ne sont ni générales, ni égales dans leur taux.

L'observation s'applique également au développement de l'outillage économique. Bien que les grands Etats aient exécuté, depuis la seconde moitié du xix^e siècle, d'énormes travaux d'intérêt général, la plus-value n'a pas été universelle ni uniforme pour toutes les propriétés. La propriété agricole a même subi une grave crise de baisse de trente années et ce n'est que la guerre qui lui a permis de reprendre une partie de sa valeur perdue.

L'argument tiré du rôle de l'activité et de la conjoncture sociale dans la plus-value ne suffit donc pas, sous cette forme générale, à en justifier l'imposition. Puisque le régime politique, l'organisation économique, l'extension de la population n'entraînent pas des plus-values générales et uniformes, c'est donc que le lien de causalité n'existe pas entre l'ensemble de l'activité sociale et les conjonctures sociales, et les plus-values.

Est-on, dès lors, condamné à réduire l'application du principe de l'imposition suivant l'intérêt aux cas où tel travail public a procuré une plus-value à telles propriétés déterminées et à exiger, dans chaque espèce, la démonstration du lien de causalité immédiate et directe entre le travail et la plus-value ?

Au lieu d'un impôt général sur les plus-values, on aurait simplement une contribution de propriétaires à la charge des travaux publics dont ils ont tiré un profit immédiat et spécial, et la compensation des indemnités

d'expropriation avec les plus-values : c'est à quoi se réduit le système français actuel, avec l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807, et l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841.

L'observation des faits ne conduit pas à une conclusion aussi absolue. Si la hausse des propriétés n'est pas générale et uniforme depuis cinquante ans, par exemple, certaines propriétés ont pourtant vu croître leur valeur, dans des proportions très considérables, et avec une rapidité parfois inouïe. Le phénomène est particulièrement accusé dans les villes, surtout dans les villes qui ont pris en peu d'années une grande extension, par le développement du commerce et de l'industrie, par l'augmentation de la population agglomérée. L'afflux rapide et constant de la population fait monter le prix des loyers, des maisons, qui sont en nombre limité et en même temps la valeur vénale des maisons et des terrains à bâtir.

Voilà un fait précis : l'extension des villes fait monter la valeur des propriétés. Mais alors, le rapport de causalité reparaît. La plus-value est attribuable à l'accroissement de la population. La conjoncture sociale est ici une cause immédiate et directe de plus-value, qui profite, d'ailleurs, au commerce comme à la propriété immobilière.

Autre hypothèse. Une ville développe ses moyens de transport, construit des lignes de tramway, de métropolitains; elle installe des services de distribution de gaz, d'électricité. Les maisons situées dans l'agglomération

profitent de ces avantages, dont ne jouissent pas les maisons suburbaines. D'où plus-value en faveur des premières. Ici encore, le lien de causalité est certain.

Voilà des exemples de plus-values dues à l'ensemble de l'activité collective ou à la conjoncture sociale. Mais elles offrent un caractère commun. Il s'agit de plus-values limitées à un certain rayon, à la circonscription locale, de plus-values dues à l'activité collective locale, ou à une conjoncture qui augmente les dépenses locales, à savoir l'accroissement de la population de la ville. Dans ces hypothèses, une taxe sur les plus-values se justifie par un lien général de causalité sans qu'il soit nécessaire d'en démontrer l'existence dans chaque espèce. Mais puisqu'il s'agit d'une cause locale de plus-value le principe de causalité ne justifie qu'une taxe locale, municipale.

Il n'est pas cependant impossible de trouver des exemples de causalité d'ordre plus général. Une conjoncture sociale par excellence, la guerre, a amené dans les fortunes et les revenus une perturbation profonde. Au milieu des ruines ou des pertes qu'elle a causées au plus grand nombre, elle a permis à quelques-uns de réaliser des bénéfices parfois inouïs. Nous citons tout à l'heure le mouvement de hausse qu'elle a déterminé dans la propriété agricole. C'est surtout dans le commerce et l'industrie que s'est manifestée son action. Des industriels qui ont travaillé pour la guerre ont réalisé en quelques années des fortunes. Des commerces touchant au ravitaillement de l'armée ont multiplié leurs profits. Voilà une conjoncture sociale, la guerre, qui a fait naître des plus-values en

capital ou en revenus au profit de certaines catégories spécialisées d'entreprises. Et le législateur dans les pays belligérants et même dans certains Etats neutres s'est emparé de ce fait pour imposer à ces heureux « profiteurs de la guerre » une lourde contribution aux charges qu'elle a entraînées pour la collectivité.

Quelle conclusion tirer de ces développements sur la valeur du principe de l'intérêt et de la causalité comme base de l'imposition des plus-values ? Pour une taxation locale, il constitue une justification suffisante, sans que le rapport de causalité ait besoin d'être démontré dans chaque espèce; au contraire, il ne justifie un impôt d'Etat qu'à la condition que le lien de causalité immédiate et directe soit démontré dans chaque cas en particulier (Loi du 16 septembre 1807) ou qu'il s'agisse de certaines plus-values bien spécialisées, dont l'origine peut être sans aucun doute placée dans la conjoncture sociale (bénéfices de guerre).

Ainsi, le principe de l'imposition d'après l'intérêt est impuissant à servir de fondement à un impôt d'Etat sur l'ensemble des plus-values. Il faut donc demander ce fondement à un autre système, le principe de l'équité fiscale.

SECTION III

Théorie de l'imposition d'après les facultés contributives.

La théorie de l'équité fiscale a subi à l'époque contemporaine, grâce aux efforts de la science financière et au

développement du régime démocratique, une évolution profonde. L'égalité devant l'impôt était une des revendications fondamentales des cahiers du Tiers-Etat aux Etats généraux de 1789. Mais ils entendaient par là la suppression des exemptions d'impôt tenant à la qualité de noble ou de clerc.

Une fois abolis tous ces privilèges, et l'imposition appliquée à tout citoyen, l'égalité fiscale est-elle réalisée ? C'est sur ce point que la politique démocratique et la science financière ont récemment apporté des précisions. L'égalité fiscale ne réside pas dans l'égalité mathématique de l'impôt pour tous les citoyens. Le pauvre prendrait l'impôt sur son nécessaire, le riche, sur son superflu. A mesure que le revenu s'accroît, le sacrifice demandé par l'impôt devient moins dur. C'est dans l'égalité du sacrifice que réside l'égalité fiscale. A taux égal l'étendue du sacrifice diminue, à mesure que s'accroissent les facultés contributives. De cet axiome, on tire deux conséquences :

1^o La progressivité de l'impôt, qui frappe d'un taux de plus en plus élevé une source déterminée de revenu, à mesure que le montant de ce revenu est plus considérable.

2^o La distinction de l'impôt d'après les sources du revenu. Le revenu du travail, plus péniblement obtenu, est moins lourdement frappé que le revenu de la richesse acquise. Et dans l'imposition de la richesse acquise, on distingue encore suivant son origine. Un capital formé par l'effort de l'épargne, un immeuble acquis à titre onéreux, doivent être moins rigoureusement touchés par

l'impôt que des capitaux ou des propriétés entrés gratuitement dans le patrimoine, par succession, par l'effet du jeu ou du hasard.

Or, les plus-values non gagnées, résultat gratuit d'un travail public exécuté dans le voisinage, de l'activité sociale ou de la conjoncture sociale ne rentrent-elles pas dans cette dernière catégorie ? Elles constituent un pur profit pour le propriétaire. Le sacrifice que lui demande l'impôt est minime, puisqu'il bénéficie d'une subside sans travail et sans risque. Sa faculté contributive est donc illimitée, comme celle d'une donation ou du gagnant d'un lot. Aussi les théoriciens de la science financière allemande, notamment Wagner, classent-ils l'impôt sur la plus-value parmi les impôts sur les acquisitions gratuites, avec les impôts sur les donations, les successions, les gains de jeux de hasard et de loteries.

Pour répondre à l'équité fiscale et refléter exactement les facultés contributives, l'impôt des plus-values devrait revêtir un double caractère personnel et global. En effet, un contribuable qui bénéficie d'une plus-value sur un immeuble subit peut-être un déficit sur un autre immeuble ; un même contribuable peut posséder des immeubles, un fonds de commerce, des valeurs mobilières, éléments divers dont les uns accusent une hausse, les autres une baisse. Imposer la plus-value réalisée sur un immeuble, sans tenir compte du déficit accusé par d'autres immeubles ou par des propriétés mobilières, ce n'est pas tenir un compte exact des facultés contributives.

Pour réaliser cette conception de l'équité fiscale, il faut que l'impôt soit global et personnel, c'est-à-dire

frappe toutes les plus-values, à quelque catégorie de bien qu'elles s'appliquent et ne frappe que la plus-value nette accusée par l'ensemble des éléments du patrimoine. Cette conception, nous le verrons, n'est appliquée par aucune législation positive; elle a fait en France l'objet de la proposition Javal.

Ainsi comprise, la théorie de l'imposition d'après les facultés contributives présente une double supériorité sur celle de l'imposition d'après les intérêts.

Dans le système qui fait dériver l'imposition des plus-values du lien de causalité qu'elles ont avec l'activité sociale, et qui la considère comme un retour des plus-values à la collectivité qui les a produites, on est amené à se demander si la collectivité ne devrait pas indemniser les propriétaires de biens à qui ses travaux font subir un préjudice. L'ouverture d'une voie nouvelle fait dériver le commerce vers une nouvelle orientation, amène des vacances dans certaines propriétés et par suite des pertes de valeur vénale. Le principe de causalité ne pourrait-il être invoqué par des propriétaires en vue de la réparation de la lésion que leur cause l'exécution du travail collectif.

La thèse de l'imposition suivant les facultés contributives n'exige que la compensation des plus-values et des moins-values pour un même contribuable. Tout individu qui, dans l'ensemble de son patrimoine, bénéficie d'une plus-value nette, sera imposable. Mais cette théorie recherche simplement la matière imposable qu'il est le plus équitable de frapper et qui supportera

le plus aisément l'impôt. Quant à ceux qui ne subissent que des moins-values, la théorie les laisse de côté, en l'absence de facultés contributives, mais elle n'exige pas qu'ils soient indemnisés.

Autre avantage de cette théorie. Quelque fondement qu'on attribue à l'impôt des plus-values, il ne le justifie que dans la mesure de la plus-value non gagnée, c'est-à-dire indépendante de toute activité du propriétaire.

Il n'est pas toujours possible, au moins quand le rapport de causalité n'est pas immédiat et direct, comme il l'est en matière d'expropriation et dans l'hypothèse de la loi du 16 septembre 1807, de déterminer directement le rôle et la part de l'activité ou de la conjoncture sociale dans la plus-value. Ce résultat, semble-t-il, peut être atteint indirectement par la déduction des dépenses de constructions et d'améliorations effectuées sur le bien imposable. Cependant cette méthode n'est pas absolument exacte. La plus-value est rarement égale au montant de la dépense. Elle lui est tantôt supérieure, tantôt inférieure. La déduction risque donc d'être ou trop faible ou trop forte.

D'autre part, cette plus-value sociale, le propriétaire qui achète, le commerçant qui s'établit, l'industriel qui fonde une usine ont pu en tenir compte, escompter les travaux de voirie, le mouvement de la population vers telle ville ou vers tel quartier; les bénéfices qu'ils retirent de ce calcul, comme les risques qu'il engendre, sont des éléments du profit. La méthode de déduction des dépenses n'en tient pas compte et attribue à la col-

lectivité une part de plus-value due à l'activité du bénéficiaire.

Ce profit de la spéculation, la thèse de l'imposition suivant les facultés peut, sans violer l'équité, le considérer à l'instar d'un gain fortuit, en raison de la rapidité même avec laquelle il se produit et de son importance souvent considérable. D'ailleurs, ce n'est pas un véritable profit; d'après la définition économique courante, le profit est l'excédent du prix de vente sur le coût de production. Il s'agit ici d'une sorte de profit en capital et le rôle de l'activité individuelle y est assez faible, par rapport au rôle de la collectivité, pour qu'on puisse l'englober dans la plus-value non gagnée, comme élément démonstratif des facultés du contribuable.

En dehors du fondement théorique, on a cherché à justifier l'imposition des plus-values par des considérations d'intérêt économique et social. Les uns ont vu dans la plus-value, plus précisément dans la rente foncière, un gain payé aux propriétaires par l'ensemble des producteurs et des travailleurs, dont elle diminue le salaire et le profit. La reprise de ce monopole illégitime est une première étape vers la reprise par la collectivité de la propriété individuelle. Nous n'insisterons pas sur cette thèse, qui met en jeu la légitimité de la propriété.

D'autres, sans aller aussi loin, montrent dans la plus-value la conséquence d'une exploitation contraire à l'intérêt général. C'est la spéculation sur les terrains à bâtir qui les fait monter, au détriment des locataires

d'appartements, magasins ou ateliers. La mauvaise exploitation des terrains miniers en diminuant l'extraction, détermine la hausse de matières premières souvent indispensables à la vie du pays tout entier (charbon, fer...) L'impôt sur les plus-values des terrains urbains apparaît comme un remède à cette spéculation et à la crise des loyers. L'impôt anglais sur les droits miniers est destiné à contraindre les propriétaires à exploiter leurs mines dans des conditions plus conformes à l'intérêt général.

Comme la thèse sur l'illégitimité de la rente foncière, ces considérations économiques n'ont d'ailleurs pour but que de justifier l'imposition des plus values foncières ou immobilières. Elles n'apparaissent ainsi que comme le complément pratique des théories générales sur l'imposition suivant l'intérêt, ou suivant les facultés contributives, entre lesquelles nous avons opté pour la seconde.

CHAPITRE II

L'Imposition des plus-values en Angleterre

SECTION I.

La propriété foncière en Angleterre. — Objet et histoire de la réforme de 1919.

Terre natale de la théorie de la rente, exposée par les économistes anglais Stuart Mill et Ricardo, il était naturel que l'Angleterre songeât à taxer le phénomène analysé par eux. Après des discussions restées célèbres dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, le *Finance act* de 1910, dû à l'initiative de M. Lloyd George, a réalisé une vaste réforme fiscale en ce sens; l'obstruction de la Chambre des Lords, après avoir arrêté pendant une année le vote du budget, aboutit à anéantir, à peu près complètement ses pouvoirs constitutionnels en matière budgétaire.

Le finance act de 1910 ne contient pas moins de quatre taxes frappant les plus-values.

1^o *L'increment value duty* atteint la plus-value nette des immeubles;

2^o *Le reversion duty* frappe le bénéfice du bailleur à l'époque de l'expiration du bail;

3^o *L'undeveloped land duty* a pour but de forcer indirectement les propriétaires de terrains à les mettre en valeur;

4^o *Le mineral right duty* se propose le même but pour les mines.

Avant de présenter le commentaire de ces quatre taxes, il est indispensable, pour les bien comprendre, de connaître les grandes lignes du régime de la propriété foncière en Angleterre. Ce régime est, en effet, très particulier. Dans un pays où le droit est encore coutumier en grande partie, l'usage a fait de la propriété foncière une institution fort compliquée, qui n'a pas les contours nets de la propriété pratiquée dans l'Europe occidentale. La propriété anglaise n'est pas le produit d'une construction de logique juridique; elle laisse une place importante aux droits du preneur à bail. Pour apprécier le régime fiscal anglais sur les plus-values et le comparer notamment au régime allemand, il ne faut pas manquer de tenir compte des caractères spécifiques de la propriété anglaise. Elle n'a pas les attributs énergiques de la propriété occidentale, qui continue la tradition de la propriété exclusive analysée par les jurisconsultes romains classiques. La propriété anglaise n'est pas cette

institution qui confère à un titulaire unique, exclusif, le *jus ulendi*, le *jus fruendi*, et le *jus abulendi*. Le droit de propriété est dédoublé entre deux personnes, le propriétaire du sol et le propriétaire de la construction. En Angleterre, celui qui possède un terrain le loue, généralement à long terme. Le locataire édifie des constructions : le bail l'y oblige fréquemment. Elles deviennent, à l'expiration du bail, la propriété du titulaire du sol par droit d'accession.

Mais, pendant la durée du bail, le droit de l'occupant est un véritable droit de propriété. En effet, les baux sont, le plus souvent, conclus à long terme ou sous la forme emphytéotique, pour 99 ans par exemple. On trouve même, dans le Lancashire, des baux de 999 années. C'est dire que, pendant une longue période, s'étendant sur plusieurs générations et parfois équivalente à la perpétuité, le droit du propriétaire du sol se réduit à une sorte de domaine éminent, l'occupant jouissant de tout le profit utile. Ces locations à très longue durée ressemblent fort à des ventes. Le propriétaire foncier anglais ne vend guère; il ne se débarrasse pas généralement de sa terre, moyennant un prix déterminé ou une rente perpétuelle. Il la donne à long bail, mais ce long bail présente à certains égards la physionomie économique d'une vente; le preneur paie une prime au moment de l'entrée en jouissance, sorte de prix et il s'engage à payer un loyer, parfois même purement nominal.

Cependant, une différence essentielle sépare cette opération juridique d'une vente. A l'expiration du bail, les

constructions vont au propriétaire du sol sans indemnité. Souvent même, le locataire est obligé d'édifier des constructions, suivant un plan déterminé.

Les rapports juridiques ne présentent pas d'ailleurs cet aspect schématique d'un bailleur et d'un preneur. Au cours de la longue période sur laquelle s'étend le bail en Angleterre, le preneur, bien souvent, sous-loue le terrain qu'il occupe, à un ou plusieurs sous-preneurs. Cette sous-location présente le même aspect juridique et économique que la location principale; longue durée, obligation d'édifier telles constructions; prime à l'entrée en jouissance, loyer souvent nominal, retour des constructions au sous-bailleur à l'expiration de la sous-location. A leur tour, les sous-locataires peuvent recommencer l'opération. Ainsi, par le jeu des contrats librement conclus, le sol et les constructions peuvent donner lieu à un enchevêtrement de droits successifs ou concomitants, tous liés les uns aux autres par des rapports d'auteur à ayant cause.

Au cours de ces opérations successives, le phénomène de la plus-value apparaît. Il se manifeste par l'augmentation des primes ou des loyers stipulés par les sous-bailleurs successifs, à mesure des accroissements de valeur du sol et des constructions. Le loyer représente, en effet, la valeur du sol nu et des améliorations. En sous-louant, un preneur peut réaliser l'augmentation de valeur, la plus-value, en stipulant une augmentation des loyers par rapport au chiffre dont il était lui-même tenu.

Indépendamment de l'enchevêtrement de ces droits,

chevauchant les uns sur les autres et tirant, de la liberté contractuelle dont ils sont issus, la plus extrême diversité dans l'étendue juridique et dans la durée, le régime de la propriété foncière anglaise présentait de graves inconvénients économiques et fiscaux.

Grâce à la clause assurant aux bailleurs, à l'expiration des baux, la propriété des constructions édifiées par leurs preneurs, sans indemnité, les constructions passent successivement aux mains des sous-bailleurs, à mesure que chaque sous-location prend fin, pour se fixer enfin, au terme du bail principal, sur la tête du propriétaire du sol. La condition juridique des constructions est ainsi soumise à des mutations de titulaires, à la coexistence de droits purs et simples, au profit de l'occupant actuel et d'une cascade de droits à terme au profit de toute la série des bailleurs et sous-bailleurs successifs.

Mais surtout, le propriétaire du sol se trouve dans une situation privilégiée. Il a donné en location un terrain nu ; à la fin du bail, il reprend un terrain couvert de constructions, dont la valeur peut être infiniment supérieure à la valeur primitive ; à lui seul, le sol, par suite des améliorations et des constructions, a acquis une valeur vénale supplémentaire.

Or, cette plus-value que le propriétaire du fonds acquiert gratuitement, il la doit au travail, à l'industrie des occupants successifs, preneurs et sous-preneurs. Et chacun des sous-bailleurs successifs profite aussi, de la même manière, des plus-values dues à l'activité de son sous-locataire et des sous-locataires successifs.

Ce résultat peu conforme à l'équité, a été corrigé par

la législation qui accorde au fermier des indemnités de plus-value, destinées à lui tenir compte de l'effort et des capitaux qu'il a dépensés au cours du bail. Mais à côté de la mise en valeur due à l'activité des preneurs, il reste encore au bailleur le profit de plus-values indépendantes de cette activité. A mesure que des exploitants plus travailleurs, plus ingénieux, plus habiles, pourvus de plus de capitaux, répandent sur les terres leur travail et leur argent, l'ensemble de la terre voit sa valeur s'accroître. A mesure que l'augmentation de la population nécessite la mise en culture de terres de moins en moins fertiles, de plus en plus éloignées des centres, avec une exploitation de plus en plus intensive, le coût de production augmente et la hausse des prix fait naître un profit supplémentaire au bénéfice des propriétaires qui produisent dans les conditions les plus favorables. Les travaux exécutés par la collectivité, amélioration de la voirie, développement des moyens de transport, etc... ajoutent à la valeur des propriétés riveraines et créent à leur profit une plus-value.

A l'expiration du bail, le propriétaire du sol reprend avec son terrain les constructions et améliorations. Il reprend le tout avec la valeur actuelle au moment où finit la location; de même, les sous-bailleurs successifs à l'expiration des sous-locations, reprennent le sol sous-loué dans l'état où il se trouve et avec sa valeur actuelle.

Ils bénéficient ainsi gratuitement non seulement de l'activité des occupants, mais des plus-values qui ne sont le fait ni du bailleur ni de l'occupant, des plus-values

dues soit à des travaux effectués par la collectivité soit à la conjoncture sociale (augmentation de la population, développement des agglomérations urbaines).

N'est-il pas équitable, de même que le fermier sortant est indemnisé des plus-values qu'il a fait naître sur le sol affermé, que la collectivité prenne aussi sa part des plus-values qu'elle a contribué à créer par ses dépenses, ou qui résultent de circonstances sociales entraînant l'augmentation des charges politiques ? Qui profite d'une dépense doit y contribuer.

Cet argument de justice fiscale tirait une force particulière de la situation privilégiée du propriétaire anglais à l'égard du fisc. Des clauses devenues de style dans les baux mettaient à la charge de l'occupant, pendant toute la durée de la location, tous les impôts, aussi bien ceux du sol que ceux portant sur la construction. Le bailleur n'avait à supporter que la *land-tax*, établie au xvii^e siècle et dont ni la base ni le taux n'étaient plus en rapport avec la valeur actuelle des terres et les conditions économiques.

La participation de la collectivité à la plus-value, sous forme d'impôt ou de reprise partielle, ne se recommandait pas seulement de la justice fiscale. Elle pouvait être une arme économique et sociale des plus précieuses. La propriété foncière en Angleterre est très peu divisée ; c'est un régime de grande propriété, concentrée aux mains d'un petit nombre de gros possesseurs. Le propriétaire anglais détenteur d'une importante fortune, ne mettait

pas ses terres en valeur. L'absence de charge fiscale ne l'incitait pas à accroître son revenu. Il se contentait d'attendre patiemment la plus-value dont il supputait l'importance croissante jusqu'à l'expiration du bail.

Cette inertie était pleine d'inconvénients économiques et sociaux. Les grands domaines conservaient d'immenses espaces de landes, de pacages, de terres incultivées, réservées pour la chasse ou pour un maigre élevage. Les richesses minières du tréfonds restaient inexploitées par des propriétaires vivant loin de leur domaine. Des terrains voisins des agglomérations ou englobés dans des cités en cours de développement, étaient maintenus à l'état de terres agricoles ou de terrains nus. Alors que la population urbaine s'accroissait avec le développement industriel, les constructions suffisaient de moins en moins à l'abriter tout entière. Et l'on assistait à ce spectacle de gros propriétaires qui conservaient en terrains nus, en jardins, en cultures, des espaces étendus, attendant patiemment la plus-value qu'ils retireraient sans risques de l'augmentation de la population, par la hausse incessante des loyers, déterminée par la pénurie des locaux d'habitation.

La question se posait de savoir si la société pouvait imposer au propriétaire du sol un usage conforme aux intérêts généraux économiques et sociaux, au lieu de le laisser libre de faire payer par la population tout entière l'accroissement de sa fortune.

A cette immobilisation du sol, en opposition si flagrante avec l'intérêt général, l'imposition des plus-values

permettait d'apporter un remède des plus énergiques. « En substituant une imposition sur la valeur en capital à une imposition sur la valeur en revenu, en lui donnant comme base, non pas son rendement périodique dans son état actuel, mais sa valeur telle qu'elle résulterait de son utilisation virtuelle, le propriétaire ou l'occupant se trouverait en quelque sorte contraint de faire produire à leur sol tout ce qu'il peut économiquement donner, et leur intérêt individuel serait alors en conformité avec l'intérêt général, au lieu de s'y trouver opposé¹.

La crise des logements ouvriers fut, en effet, le premier argument invoqué en faveur de mesures fiscales atteignant les terrains à bâtir sur leur valeur en capital. Dès 1896, la Commission *On the housing of the working classes* préoccupée de favoriser la construction de maisons pour les ouvriers proposait une taxe de 4 % sur la valeur vénale des terrains à bâtir. Mais la « *Royal Commission of local taxation* » abandonna bientôt cette idée, en 1898. Deux objections lui parurent péremptoires : D'abord, inefficacité de la taxe, qui serait tombée sur l'occupant chargé de tous les impôts par les baux en cours. D'autre part, la Commission faisait remarquer que le propriétaire du sol n'est pas seul à profiter de la plus-value. Les baux sont, en général, conclus pour une très longue durée et le loyer, fixé au début à un taux souvent minime, ne laisse pas au bailleur le moyen de profiter des plus-values

1. W. Oualid. *L'imposition des plus-values foncières en Angleterre*. — *Revue de science et de législation financières*, 1910, p. 394.

pendant le cours du bail. Il ne retire de sa propriété qu'un fermage nullement en rapport avec la valeur vénale sans cesse accrue, et ce n'est qu'à l'expiration du bail, peut-être très éloignée, qu'il recueillera d'un coup le bénéfice des plus-values du sol et des constructions.

Pendant la durée du bail, ce sont surtout les locataires et sous-locataires qui profitent de la plus-value, la moins longue durée des sous-locations permettant aux sous-bailleurs d'augmenter périodiquement les primes et les loyers et de réaliser à une époque assez peu éloignée le bénéfice de la plus-value vénale.

Comment répartir une taxe annuelle, proportionnellement à leurs profits respectifs, entre tous ces titulaires de droits actuels ou conditionnels, enchevêtrés et chevauchant les uns sur les autres dans l'espace et dans le temps?

Des objections du même ordre firent encore échouer d'autres propositions analogues. Le conflit apparaissait déjà entre la majorité des Chambres des Communes et la Chambre des Lords, composée en majorité de grands propriétaires conservateurs et hostiles à toute réforme fiscale faite à leur détriment. En 1906, les Communes votèrent à une grosse majorité le « *Land value scotland Bill* », qui prescrivait, en vue d'établir un nouveau mode d'imposition, l'évaluation du capital des propriétés foncières en Ecosse, où le régime de la très grande propriété était particulièrement accusé. La Chambre des Lords le rejeta.

La réforme finit par aboutir, grâce à l'énergie persé-

véral, M. Lloyd George, et à l'habile tactique parlementaire qu'il employa. Au lieu de la présenter dans une proposition séparée, que les lords auraient certainement repoussée, il l'inséra dans le projet de budget pour 1909. Il escomptait que la Chambre des Lords finirait par renoncer à son opposition pour ne pas retarder le vote du budget. Ce résultat ne se réalisa pas aussi facilement qu'il l'avait espéré. Décidée à faire échouer une réforme fiscale qui atteignait profondément les grands propriétaires fonciers, la Chambre des Lords n'hésita pas à rejeter le budget. C'était ouvrir une grave crise financière, qui ne dura pas moins d'un an, et sur laquelle se greffa une crise constitutionnelle. Les prérogatives financières des Lords furent mises en question.

La Chambre des Communes, dissoute, fut réélue avec une majorité libérale. La résistance des Lords aboutit à l'abolition à peu près complète de leurs pouvoirs financiers. Réduite au rôle de Chambre d'enregistrement du budget, la Chambre des Lords finit par voter le 28 avril 1910, la réforme fiscale qu'il contenait et qui l'avait fait si longtemps ajourner.

Dans le projet qu'il avait présenté au Parlement, le chancelier de l'Echiquier s'était proposé un double objet, fiscal et économique : d'une part, établir l'équité fiscale en imposant des bénéfices acquis gratuitement par les propriétaires fonciers ; d'autre part, contraindre les propriétaires à utiliser le sol et le sous-sol dans les conditions les plus conformes à l'intérêt général. Pour

atteindre ce double résultat, le Parlement a établi quatre taxes. « *L'increment value duty* », et la « *Reversion duty* » frappent, au nom de la Justice fiscale, la plus-value du sol et les autres avantages que le propriétaire foncier retire gratuitement à l'expiration du bail. « *L'Undeveloped land duty* » et le *Mineral right duty* atteignent le capital des terrains mal exploités et le revenu minier et ont pour but de forcer le propriétaire d'un terrain à construire et le propriétaire d'une mine à l'exploiter au mieux de l'intérêt général.

Nous allons consacrer un paragraphe à chacun de ces quatre impôts.

SECTION II.

Analyse de l'act de 1910

§ I. — *L'increment value duty*.

L'increment value duty présente les trois caractères suivants : 1^o c'est un impôt de mutation; 2^o c'est un impôt sur les plus-values du sol seul; 3^o c'est un impôt réel.

Dans le projet de la Commission *On the housing of the working classes*, l'impôt destiné à développer la construction des maisons ouvrières se présentait, nous l'avons vu, sous la forme d'une taxe annuelle de 4 % sur la valeur vénale. Mais la Commission Royale des

impositions locales avait écarté ce système; en objectant que c'est seulement à la fin du bail que le propriétaire foncier recueille le bénéfice des plus-values, et non chaque année, en raison de la longue durée des baux et de la fixation des loyers à l'avance pour une longue période.

Tenant compte de ces considérations, le Parlement a renoncé au principe de taxes annuelles. On aurait pu concevoir logiquement un impôt établi à l'époque d'expiration des baux sur les plus-values réalisées pendant tout le cours du bail, et prenant pour point de départ de l'assiette la valeur du sol nu au début de la location.

Ce n'est pas à cette conception que s'est attaché le législateur anglais ou, du moins il n'en a fait que le complément, l'accessoire de son système. Celui-ci est mixte. C'est, en principe, au moment des mutations, qu'est calculé et perçu l'impôt sur les plus-values: telle est la règle pour la plus-value du sol; *l'increment value duty* est un impôt de mutation.

Mais comme, pendant la durée du bail, il a pu ne se produire aucune mutation, la *Reversion duty* vient à titre de taxe subsidiaire de *l'increment value duty*, frapper la plus-value non atteinte par celle-ci.

L'impôt de mutation présente, d'ailleurs, des avantages au point de vue de l'application. S'il s'agit d'une vente, la plus-value ressortira aisément du rapprochement des prix de la vente actuelle et de la vente antérieure; s'agit-il d'une transmission par décès, l'évaluation faite en vue des impôts sur les successions peut

servir de base à la détermination de la valeur actuelle, pour le calcul de la plus-value. Enfin le paiement de l'impôt se trouve facilité soit par la réalisation de l'immeuble et sa transformation en argent en cas de vente, soit par l'acquisition gratuite réalisée par les héritiers.

C'est donc à l'occasion des mutations qu'est perçu *l'increment value duty*. Toute mutation donne lieu à l'établissement de l'impôt, qu'elle soit entre vifs ou par décès. A ce point de vue, la législation anglaise offre une portée d'application plus générale que la législation fiscale allemande. Les taxes allemandes sur la plus-value atteignent uniquement les ventes. La taxe anglaise frappe également les mutations après décès. C'est une règle due à l'initiative de M. Lloyd George.

Entre vifs, les ventes ne sont pas seules touchées. On sait qu'en Angleterre, la propriété absolue, exclusive, est rare et que les dédoublements de droits sur une terre entre deux ou plusieurs personnes sont fréquents. Il existe de nombreuses situations intermédiaires entre celle de propriétaire et celle de locataire. Au lieu de conférer à un acheteur la propriété parfaite, moyennant un prix en argent, le propriétaire anglais recourt souvent à une longue location, à un bail simple ou emphytéotique, conservant sur la chose une sorte de domaine éminent à réalisation lointaine.

L'increment value duty tient compte de ces situations juridiques, pour les atteindre comme des ventes. La taxe est due à l'occasion du transfert par vente d'un droit

(droit indivis, droit de reversion, etc.) sur la propriété foncière ou de la concession d'un bail d'une durée supérieure à 14 ans. Ce chiffre correspond à la durée moyenne des baux en Angleterre; tout bail d'une durée plus longue mérite d'être assimilé à une vente au point de vue de l'application de la taxe.

Le principe de non-rétroactivité est d'ailleurs respecté. Ne sont frappés que les ventes et les baux résultant de contrats postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

Une exception est prévue pour les donations entre vifs. Elles ne sont pas soumises à *l'increment value duty* si elles sont antérieures de plus de trois ans au décès de *de cujus*. Cette condition a pour but de soumettre à la taxe les donations faites *in extremis* en vue d'y échapper au moment de la mutation par décès. La période de trois ans est une sorte de période suspecte, un peu analogue à celle qui précède la déclaration de faillite. Elle est réduite à une année pour les libéralités charitables ou d'intérêt général.

Quant aux personnes morales, personnes de main-morte qui ne meurent pas et qui ne transmettent que rarement leurs biens entre vifs, la taxe de mutation eût été illusoire. Comme les mêmes considérations d'équité fiscale commandent de les imposer, la taxe de mutation est remplacée, en ce qui les concerne, par une taxe périodique.

Par son premier caractère de taxe sur les mutations, *l'increment value duty* se rapproche des taxes allemandes,

perçues elles aussi, à l'occasion des mutations. Elles en diffèrent cependant par la généralité plus grande d'application, puisque, à l'opposé des impôts allemands, qui n'atteignent que les ventes, elles frappent aussi les locations à long terme et les mutations par décès.

Le second caractère de l'*increment value duty* la sépare nettement du système allemand et en restreint notablement la portée. Elle frappe uniquement la plus-value foncière, l'augmentation de valeur du sol, indépendamment des constructions.

De même la *reversion duty*, complément de l'*increment value duty* n'atteint que les plus-values foncières constatées à l'expiration des baux et non frappés par la taxe principale, à l'exclusion des bénéfices que le propriétaire tire de l'acquisition gratuite des constructions et de la plus-value que la conjoncture sociale donne à celles-ci.

Pourquoi le législateur anglais s'en est-il tenu à la plus-value foncière et a-t-il laissé de côté le bénéfice des constructions ?

On peut en donner plusieurs raisons.

D'abord, l'Angleterre est la patrie des économistes Adam Smith Stuart Mill et Ricardo, qui ont découvert le phénomène de la rente et en ont donné l'analyse et le mécanisme. Or ils ont surtout perçu la rente dans l'agriculture, dans le sol en général. Ils n'ont pas observé le caractère général du phénomène. Il est naturel que la législation fiscale anglaise se soit uniquement attachée à frapper la rente foncière, conformément aux conclusions

de ses grands économistes nationaux, limitée à l'imposition de la rente foncière qu'ils avaient seule envisagée.

En dehors de cette considération d'influence traditionnelle, il ne faut pas oublier que la réforme avait été annoncée, en 1896, par la Commission des logements des classes ouvrières, qui avait surtout envisagé la taxe sur le capital comme un moyen de remédier à la crise de l'habitation, en forçant les propriétaires de terrains à construire. Que tel ait été l'un des principaux mobiles du Parlement anglais, en 1909, cela ressort avec évidence de la limitation de l'impôt aux terrains urbains et miniers. Les biens agricoles en sont, en principe, exonérés. C'est que, dans l'ensemble, ils n'ont pas bénéficié d'une plus-value de fait aussi générale que les terrains urbains et miniers, mais c'est aussi parce que la politique des propriétaires de ces terrains n'entrave en rien le développement des constructions dans les villes. Pour atteindre ce but, il suffit de frapper les propriétaires de terrains compris dans les agglomérations ou situés dans leur voisinage immédiat. Mais il suffit aussi de frapper le sol; les constructions édifiées ont procuré aux ouvriers un nombre de logements plus élevé, comme le souhaitait le législateur.

Reste la considération de l'équité fiscale. Le propriétaire reprend des constructions qu'il n'a pas édifiées; dans leur valeur est inclus non seulement le résultat de l'effort et de la dépense de l'occupant, mais la plus-value que leur ont conférée la conjoncture sociale et l'activité de la collectivité. Pourquoi celle-ci n'en prend

elle pas sa part sur les constructions comme elle la prend sur le sol ?

L'objection ne laisse pas d'être assez embarrassante. En dehors de l'influence des économistes classiques anglais, on peut, pour expliquer l'exonération de la plus-value de la propriété bâtie, remarquer que cette plus-value est en partie englobée dans celle du sol. Si entre deux mutations successives, ou entre le commencement et l'expiration d'un bail, on constate que le sol a acquis une valeur vénale plus grande, la cause en est surtout dans les constructions édifiées ou qui seraient susceptibles (s'il est resté à l'état de terrain à bâtir) d'être édifiées. La plus-value du sol n'est donc pas explicable en elle-même : elle tire son origine des constructions faites ou possibles sur ce sol. En taxant la plus-value du sol, le législateur tient donc compte dans la plus large mesure du rôle de la collectivité dans la hausse des constructions, puisque, si les terrains construits ou à bâtir se vendent plus cher, c'est parce que le développement de la population, l'extension des moyens de transport, etc... ont amené une hausse des loyers, des logements, c'est-à-dire de la propriété bâtie, et donné aux terrains non encore bâtis la possibilité d'en bénéficier.

Enfin, la réforme anglaise de 1909 n'apparaissait pas seulement, dans l'esprit de ceux qui l'avaient proposée, comme une réforme d'ordre fiscal, destinée surtout à procurer au Trésor des ressources prélevées en tenant compte de l'équité fiscale. C'était aussi, et prin-

ciipalement peut-être, une étape vers la réforme foncière. La concentration de la propriété anglaise, maintenue par un régime de fidéicommiss et par l'enchevêtrement sur un même sol de divers droits concomitants ou successifs, et constituant tous de véritables droits de propriété superposés, est un obstacle à la circulation des biens et à leur meilleure utilisation économique. En frappant les terrains non productifs d'un impôt sur la valeur vénale, M. Lloyd George se proposait de forcer les propriétaires, soit à les mieux utiliser en exploitant les mines ou en construisant sur ces terrains à bâtir, soit à les vendre s'ils manquent des capacités ou des capitaux nécessaires pour exploiter ou pour construire. Il espérait ainsi arriver au morcellement et à la meilleure répartition de la propriété foncière.

La considération sociale de la rente foncière apparaît donc, dans la législation anglaise, comme prédominante et supérieure à la considération d'équité fiscale. L'influence de Stuart Mill et Ricardo est, à cet égard, très nette et le système anglais se sépare encore très nettement de la conception fiscale allemande par un troisième caractère. Dans l'act de 1910, *l'increment value duty* se présente sous les traits d'un impôt réel sur l'accroissement de la valeur du sol, sur la rente foncière. En droit allemand, au contraire, la considération de justice fiscale est prédominante. Le propriétaire est frappé parce que la plus-value est l'œuvre de la collectivité, et parce qu'il réalise un gain gratuit. Ses facultés contributives sont augmentées et la justice

fiscale, fondée non sur l'égalité mathématique de l'impôt, mais sur l'égalité du sacrifice, commande de frapper la plus-value comme toutes les acquisitions gratuites, donations, successions, gains de loteries et de jeux de hasard. L'impôt allemand est personnel et non réel.

Le caractère d'impôt réel de *l'increment value duty* ressort, au contraire, nettement à la disposition de l'art. 2 de l'*act* anglais de 1910. Si, lors d'une vente passée dans les vingt années qui ont précédé le 30 avril 1910, la valeur d'emplacement d'un terrain a été, à un moment quelconque, supérieure à la valeur constatée à cette date, c'est la valeur la plus élevée qui sert de point de départ du calcul de la plus-value, même si le propriétaire actuel a acquis le fonds pour un prix moins élevé, en profitant d'un moment de baisse.

Ce n'est donc que le gain effectivement réalisé par ce propriétaire qui est frappé, comme dans le système de l'impôt personnel; c'est, pourrait-on dire, le gain réalisé par le fonds lui-même, la rente foncière, ainsi frappée par une taxe à caractère réel.

Une autre disposition tient cependant compte du profit réalisé par le propriétaire, dans l'hypothèse inverse, et sans dénaturer le caractère réel de la taxe, y introduit en faveur de l'acheteur, une mesure d'indulgence, inspirée du système personnel. D'après la section 2 du *revenue act* de 1911, si le propriétaire actuel a acquis à titre onéreux plus de vingt ans avant le 30 avril 1909, il a la faculté de demander que la valeur d'emplacement à l'époque de son acquisition soit substituée à celle de 1909. C'est la

contre-partie de la disposition précédente; à elles deux, elles assurent à l'acheteur, dans les deux hypothèses inverses, le bénéfice du chiffre le plus favorable.

Nous avons ainsi déterminé les trois caractères de *l'increment value duty* : impôt de mutation, impôt réel et impôt sur les plus-values foncières. Comment, est-il assis et calculé ? quelles sont ses bases et son taux ?

L'increment value duty est établi sur la plus-value strictement non gagnée et postérieure au 30 avril 1909, date de dépôt du projet de budget. Pour déterminer cette plus-value il faut donc déterminer la valeur du sol nu au 30 avril 1909 et la comparer à la valeur du sol nu à l'époque de la mutation; il faut la dégager de la valeur des constructions, ainsi que de la part de la plus-value due à l'activité du propriétaire.

Le premier terme de comparaison, c'est la valeur du sol nu au 30 avril 1909, ce que l'*act* de 1910 appelle la valeur originelle d'emplacement, *original site value*. Pour la déterminer, l'art. 25 du *finance act* prévoit trois séries d'opérations préliminaires, destinées à obtenir l'évaluation de trois éléments : la *gross value*, la *full site value* et la *total value*.

La *gross value* est la valeur brute; c'est le prix que pourrait obtenir, sur un marché libre, un vendeur volontaire, à raison de la libre propriété du bien tel qu'il se comporte, libre de toutes servitudes, charges ou restrictions autres que les taxes et les impôts. C'est, en somme, le prix de vente, dans des conditions de concurrence libre et parfaite, du fonds, dégagé de tous droits

réels et personnels, légaux ou contractuels et considéré comme *nudum dominium*.

La *full site value* est définie par l'*act* de 1910 « la valeur pleine du sol nu »; c'est la valeur brute du sol considéré sans charges, servitudes ni restrictions, mais débarrassé de toutes constructions et plantations.

Pour l'établir, le *finance act* prend un détour qui paraît, au premier abord, superflu. La *full site value*, c'est, dit l'art. 25, « la valeur brute, déduction faite, s'il y a lieu, de la différence entre cette valeur et le prix qu'obtiendrait à la même époque un vendeur volontaire, en aliénant la libre propriété du fonds, débarrassé de toutes constructions, y compris l'outillage fixe, placés au-dessus et au-dessous de la surface du sol et faisant partie des bâtiments ou utilisés conjointement avec eux, débarrassé, en outre, de tous les bois, arbres fruitiers, arbustes et autres plants qui poussent sur le sol ». Du moment qu'on détermine directement le prix du sol débarrassé des constructions et plantations, il est bien inutile de dire qu'on l'obtient en déduisant de la valeur brute la différence entre elle et la valeur pleine du sol nu, puisque celle-ci vient d'être préalablement calculée directement.

Mais cet élément intermédiaire, la différence entre la *gross value* et la *full site value*, n'est pas aussi inutile qu'on le croirait. Il va servir à calculer la valeur imposable à l'*increment value duty*; il est un des éléments à déduire, pour l'obtenir, de la *total value*.

La *total value*, c'est la valeur de la propriété considérée avec toutes les charges qui la grèvent. Elle se détermine

en déduisant de la valeur brute la somme dont celle-ci serait diminuée, si la propriété se vendait soumise à toutes charges fixes, à tous droits de passage public ou d'usage public, à toutes servitudes sur la propriété, à toutes restrictions résultant d'un contrat ou accord consenti ou réalisé avant le 30 avril 1909.

Les Commissaires chargés d'établir l'impôt ont même la faculté de tenir compte des charges imposées par un accord consenti ou réalisé même après cette date, s'ils estiment que ces restrictions étaient, lors de leur réalisation, avantageuses au point de vue de l'intérêt public ou à raison du caractère ou de la nature du voisinage. Dans ce cas, en effet, on peut dire qu'il s'agit en quelque sorte de servitudes d'intérêt général, qui frappent normalement les propriétés et en diminuent normalement la valeur brute.

La *total value* ainsi calculée n'est qu'un élément préliminaire de détermination de la valeur originelle, qui sert de premier terme de comparaison pour l'assiette de l'*increment value duty*. Cette *total value* représente, en somme, la valeur de la propriété telle qu'elle se comportait au 30 avril 1909. Comme la taxe ne frappe seulement que les plus-values du sol, et seulement les plus-values non gagnées, pour obtenir la valeur originelle, il faut déduire de la *total value* la fraction correspondant aux constructions édifiées sur le sol, la fraction correspondant aux dépenses faites par le propriétaire, et la fraction résultant d'une affectation à un but d'intérêt général.

En conséquence, sont déduits de la *total value*, les éléments suivants :

1^o Une somme égale à celle qui est déduite pour déterminer, d'après la valeur brute, la valeur pleine du sol nu.

2^o Toute fraction de la valeur totale qui, suivant justification admise par les commissaires, est due directement à des travaux exécutés ou à des dépenses d'une certaine importance, y compris tous frais de publicité, effectués de bonne foi pour le compte ou dans l'intérêt seulement de toute personne ayant un droit sur la propriété, et cela, en vue d'accroître la valeur du fonds en tant que terrain à bâtir, ou bien en vue de tout commerce ou de toute industrie autre que la culture.

3^o Toute fraction de la valeur totale directement attribuable à ce fait qu'une partie de la propriété a été affectée ou donnée pour la création de rues, routes, squares, jardins ou de tous autres espaces libres à la disposition du public.

Ces déductions dénotent le but de la loi : pousser les propriétaires de terrains urbains à construire. S'ils font des dépenses agricoles, la plus-value qui en résulte n'est pas déduite, parce qu'en maintenant la destination agricole de leurs terrains, ils retardent l'affectation à des constructions et accentuent la crise des locaux d'habitation, de commerce et d'industrie. Au contraire, s'ils préparent l'affectation du sol à la construction de logements, de magasins ou d'usines, ils répondent au vœu du législateur et la plus value dont ils bénéficient n'entre pas en ligne de compte. Elle doit être déduite de la valeur réalisée au moment de la mutation, et, par conséquent déduite aussi de la valeur originelle.

Tout en contraignant le propriétaire à construire, par la menace d'un impôt qui le frappe sur le capital d'un fonds improductif de revenu, le législateur n'a pas voulu sacrifier les espaces libres, indispensables à l'hygiène des villes, comme à leur beauté. Quand un propriétaire affecte une partie de son terrain à des voies ou espaces libres laissés à la disposition du public, la loi lui tient compte de la plus-value que cette opération confère à son terrain, et elle l'autorise à la déduire de la valeur au moment de la mutation, comme de la valeur au 30 avril 1909.

4° Le propriétaire est encore autorisé à déduire de la *Total value* toute fraction de la valeur totale directement attribuable aux dépenses faites pour le rachat de la *Land tax* ou de toute charge fixe, ou pour la libération d'une propriété tenue en *Copyhold* ou en *Freehold* coutumiers, ou encore pour la résiliation de tout contrat ou accord restreignant la jouissance de la propriété qui peut être pris en considération pour déterminer la valeur totale, ou à des dépenses faites pour gratifications ou pour tous autres objets personnels au propriétaire, à l'occupant ou à toute autre personne ayant à l'époque un droit sur la propriété.

Cette disposition est une amorce de la réforme foncière. Elle tend à encourager la libération de la propriété anglaise de toutes les charges qui l'entravent et à en faire une propriété conçue sur le mode romain.

5° Enfin peuvent être déduites « toutes sommes que les commissaires estiment devoir être dépensées pour

débarrasser le sol de constructions, bois, arbres ou autres objets dont il devrait être débarrassé en vue de déterminer la valeur pleine du sol d'après la valeur brute de la propriété. »

Cette déduction peut s'expliquer de deux manières différentes. Le législateur veut favoriser la construction sur les terrains à bâtir. Pour construire, il faut souvent débarrasser le sol de petites constructions, d'arbres, de bois, de cultures. Il est naturel que la loi tienne compte au propriétaire des dépenses résultant de travaux qui répondent à son vœu. La déduction se justifie comme celle de la plus-value des dépenses faites en vue d'accroître la valeur du fonds en tant que terrains à bâtir.

D'autre part, l'impôt anglais ne frappe que les plus-values foncières. Pour les calculer, il faut mentalement débarrasser le sol des constructions et plantations qui s'y trouvent. Mais pour réaliser effectivement la valeur foncière, le propriétaire aurait dû faire des dépenses, démolir les constructions, arracher les arbres, etc. Le montant de ces dépenses doit tout naturellement s'ajouter à la valeur des constructions, des arbres, etc., et venir en déduction de la *total value*.

La valeur originelle d'emplacement, au 30 avril 1909, est ainsi déterminée. Pour arriver à la plus-value imposable, il faut établir le second terme de la comparaison : c'est la valeur du sol au moment de la première mutation qui suit le 30 avril 1909. Cette valeur se calcule d'après le prix de vente, d'après la valeur déclarée par

l'héritier pour l'établissement de l'impôt sur les successions, ou par l'estimation du droit transmis. Comme la loi impose seulement la plus-value foncière, et seulement la plus-value non gagnée, les mêmes éléments doivent être déduits, et pour les mêmes raisons que pour le calcul de l'*original site value*. Sont encore déduites les contributions locales acquittées pour plus-values, qui diminuent la plus-value à retenir par la taxe d'Etat.

La plus-value imposable, *assessable site value*, est la différence entre la valeur au moment de la mutation diminuée de ces éléments et l'*original site value*. Pour les mutations successives, c'est la différence entre la valeur au moment de la mutation actuelle et la valeur au moment de la mutation précédente, toutes deux réduites des éléments dont la loi autorise la déduction.

Les éléments servant à déterminer l'assiette de l'impôt sont établis d'après la déclaration de l'intéressé ou d'office. Les commissaires des revenus intérieurs, *commissioners of inland revenues* sont chargés du contrôle des déclarations et des impositions d'office, avec de très larges pouvoirs. Ils ont le droit d'exiger, sous peine d'amende, des indications du propriétaire, de l'occupant par bail de plus de cinquante ans, et de toute personne qui reçoit une redevance à raison du terrain.

Un recours contre leur décision est possible devant un arbitre, avec appel à la Haute-Cour, ou, pour les propriétés dont la valeur n'atteint pas 500 livres sterling, à la Cour de Comté.

Le taux de l'impôt est élevé : 1 livre sterling par 5 livres

sterling de valeur imposable. Il est calculé sur la plus-value, diminuée de 10 % de *l'original site value*. Cette déduction a pour but de tenir compte de la hausse des prix et des vacances qui compensent la plus-value. Cette déduction est inapplicable, si la plus-value non imposée par suite des déductions consenties pendant les cinq dernières années, dépasse 25 % de la valeur du sol à l'époque de la dernière imposition remontant à plus de 5 ans. Une fraude était à redouter : la simulation de ventes très rapprochées, n'accusant que des plus-values insignifiantes, et qui, grâce à la déduction de 10 %, auraient échappé à la taxation. En refusant la déduction quand les déductions antérieures atteignent une certaine importance, la loi déjoue cette fraude.

Le taux de *l'increment value duty* est uniforme, mais comme le taux de la déduction faite sur la plus-value est toujours le même, quelle que soit l'importance de la plus-value (10 % de *l'original site value*), la taxe est, en réalité, progressive et frappe plus lourdement les plus-values à mesure qu'elles atteignent des chiffres plus élevés.

Le *finance act* de 1910 prévoit un certain nombre d'exemptions de la taxe. Elles sont fondées :

1^o Sur le caractère administratif du propriétaire : terrains des collectivités administratives et des personnes morales d'intérêt général ayant le droit de percevoir des taxes.

2^o Sur le peu d'importance du terrain :

a) terrains occupés par leur propriétaire ou par un

locataire à bail de plus de 50 ans, et dont le revenu annuel n'excède pas un maximum de 16 à 40 livres, suivant la localité.

b) terres occupées et cultivées par leur propriétaires dont l'ensemble ne dépasse pas 50 acres de superficie et 75 livres par acre de valeur moyenne.

3° Sur la difficulté de fixation de la valeur d'emplacement : concession ou transmission d'un bail sur un appartement.

4° Sur le but du législateur. C'est l'exemption déjà signalée des biens agricoles. Le législateur s'est proposé de forcer les propriétaires à mettre leurs biens en valeur dans l'intérêt général; il faut que les mines soient bien exploitées, que les terrains à bâtir soient construits. Les terrains agricoles sont en dehors de la question. Les fermages servent à l'amélioration du sol, à l'entretien des constructions et la terre est très généralement utilisée conformément à sa destination.

L'exonération cesse naturellement, quand la valeur du sol est supérieure à son utilisation agricole, c'est-à-dire quand un terrain voisin d'une ville est maintenu par son propriétaire à l'usage agricole, en vue d'être revendu comme terrain à bâtir. L'utilisation comme tel est seule conforme à l'intérêt général et le propriétaire doit y être contraint par la taxe.

Quelques mots suffiront sur quelques modalités de l'*increment value duty* explicables par la qualité du propriétaire ou la nature des biens.

Pour les sociétés, dont les immeubles ne se transmet-

tent guère, *l'increment value duty* est doublée d'une taxe périodique, dont sont exonérés les terrains de jeux et les biens des associations charitables.

Une taxe annuelle remplace « *l'increment value duty* » pour les terrains miniers. Elle est assise sur le revenu et non sur le capital. Elle est calculée sur l'excédent du revenu au moment de l'établissement de la taxe, par rapport à l'évaluation originelle; on déduit la partie de la rente, correspondant au remboursement des dépenses affectées, pendant les quinze dernières années, à la recherche des gisements. Les propriétaires ou locataires qui avaient spontanément exploité leurs mines avant le 30 avril 1909 en sont exonérés.

§. 2. — *La reversion duty.*

Cette taxe est, nous l'avons vu, le complément de *l'increment value duty*, destinée à corriger les lacunes résultant de son caractère d'impôt de mutation. *L'increment value duty* laisse passer les plus-values sans les frapper quand il n'y a pas de mutations, ou que les mutations sont de beaucoup antérieures à l'expiration du bail. Ce sont les plus-values ressortant du bail expiré que la *reversion duty* a pour objet d'atteindre.

Complément de *l'increment value duty*, la *reversion duty* frappe comme celle-ci, uniquement les plus-values du sol, et seules les plus-values non gagnées. Elle est assise sur le bénéfice net réalisé par le bailleur, indépendamment de toute dépense effectuée par lui. Ce bénéfice

n'est autre que la différence entre la valeur totale du fonds au début du bail et sa valeur totale à l'expiration du bail, déduction faite des dépenses du bailleur au cours de la location et de l'indemnité de plus-value payée au fermier sortant.

La procédure est la même que pour l'*increment value duty* : déclaration du propriétaire, contrôlée par les commissaires, ou imposition d'office par ceux-ci.

Le taux est de 10 % de la plus-value.

A la différence de l'*increment value duty*, la taxe de reversion atteint les baux, non pas à partir de 14 ans, mais à partir de 21 ans seulement. On estime que si le bail est d'une durée plus courte, le bénéfice de réversion, la plus-value, a dû être prévue dans le bail et que le locataire en tenait compte.

Les prorogations de baux anticipées ont l'avantage de consolider la situation du preneur et lui permettent d'entreprendre des améliorations à plus longue échéance : aussi le législateur qui s'est proposé d'assurer la meilleure exploitation économique des terrains, les voit-elle avec faveur. Quant un bail est renouvelé à l'avance pour plus de vingt et un ans, la taxe de reversion est réduite de 2 1/2 % par année restant à courir sur le bail primitif, jusqu'à concurrence de 50 % du produit de la taxe.

Complément de l'*increment value duty*, la reversion *duty* comporte les mêmes exonérations, notamment pour les biens agricoles. Son caractère complémentaire entraîne une autre conséquence : une même plus-value ne peut être atteinte à la fois par les deux taxes. En cas

de mutation contemporaine ou très voisine de l'expiration du bail, la taxe appliquée la seconde ne frappe que la portion de la plus-value excédant la plus-value déjà touchée par la taxe appliquée la première.

§ 3. — *L'undeveloped Land Duty*

Par les deux taxes que nous venons d'étudier, le législateur a voulu atteindre le bénéfice réalisé par les propriétaires de terrains, indépendamment de toute action de leur part, et dû à la conjoncture sociale ou aux travaux effectués par la collectivité. C'est le principe de justice fiscale qui l'a inspiré.

L'objet des deux taxes qui complètent la réforme fiscale de 1910 est moins fiscal qu'économique. Elles ont pour but de contraindre les propriétaires à mettre en valeur, conformément à l'intérêt général, le terrain ou la mine qu'ils détiennent, en édifiant des constructions ou en exploitant la mine.

Pour atteindre ce résultat, *l'undeveloped land duty* met les propriétaires en demeure de vendre ou de construire, en frappant d'une taxe annuelle un capital improductif de revenu. Les propriétaires de terrains à bâtir ne sont pas touchés par un impôt calculé sur le revenu, puisque leur terrain ne leur rapporte rien. Ils aiment mieux les laisser improductifs, attendant sans risque l'augmentation croissante de valeur vénale. Cette augmentation, ils savent qu'ils y contribuent par leur inertie. Elle tient immobilisés des terrains, tandis que l'accroissement de

la population, en multipliant les demandes de locaux, tend à en élever le prix. Elle fait ainsi monter les loyers et par contre-coup, la valeur en capital des terrains.

L'*undeveloped land duty* déjoue ce calcul et force à construire les propriétaires de terrains à bâtir. Pour payer une taxe annuelle, il leur faut un revenu. Ils sont donc contraints de vendre à des individus qui construisent ou de construire eux-mêmes. Le but de cette taxe en explique les caractères.

Elle frappe les terrains situés dans les agglomérations urbaines qui, depuis un an, ne sont pas ou ne sont plus mis en valeur par la construction de bâtiments à usage d'habitation ou à usage industriel ou commercial.

Elle est assise sur la valeur du terrain servant de base à l'*increment value duty* (*assessable site value*), avec déduction de la valeur du sol estimé comme terre agricole. Mais ce n'est pas une taxe de plus-value, destinée à atteindre un accroissement de valeur par considération de justice fiscale. C'est une taxe sur la valeur vénale. Elle en frappe la totalité, que cette valeur accuse une plus-value ou une moins-value sur des estimations antérieures. De cette valeur est déduit cinq fois le montant de l'*increment value duty* ou de la *reversion duty* déjà appliquée.

La loi accorde des exemptions qui s'expliquent soit par son but, soit par le peu d'importance des terrains, soit par la protection des espaces libres. Sont dispensés de la taxe :

1^o Jusqu'à concurrence d'un acre par cent livres dépensées, les terrains sur lesquels ont été faits, depuis 20 ans au plus, des dépenses de mise en valeur. Le propriétaire, dans ce cas, a devancé le vœu du législateur.

2° Les terrains d'une valeur maxima de 50 livres par acre; les domaines exploités par le propriétaire ou par un locataire à bail d'au moins 50 ans, quand l'ensemble des biens possédés par le même propriétaire ne dépasse pas 500 livres.

3° Les jardins et places ouverts au public; les bois, parcs et jardins dans lesquels les habitants ont accès; les terrains de jeux et de sports; les jardins attenants à des habitations, jusqu'à cinq acres de superficie, à condition que la valeur du sol, construit ou non, ne dépasse pas vingt fois le revenu annuel.

4° Les terrains « insuffisamment mûrs » et réservés pour un programme de mise en valeur à exécuter ultérieurement.

Taxe annuelle sur le capital, l'*undeveloped land duty* ne pouvait, sans présenter le caractère d'une exploitation ou d'une reprise du capital, avoir un taux trop élevé. Elle est de 1/2 penny par livre de valeur imposable.

Pour atteindre son but, il faut, naturellement, qu'elle soit acquittée par le bailleur. La loi déclare formellement qu'elle est due par lui, nonobstant toute stipulation contraire des baux : c'était une précaution utile à prendre, à cause des clauses de style qui mettent tous les impôts à la charge du preneur. L'*act* de 1910 n'a, d'ailleurs, pas entendu déroger aux contrats en cours. La taxe n'est perçue qu'à l'expiration des baux ou périodes commencées postérieurement au 30 avril 1909.

§. 4 : *La Mineral Rights Duty.*

La législation anglaise confère au propriétaire du sol, par droit d'accession, la propriété du tréfonds. Or, un propriétaire n'a pas toujours les capacités ni les capitaux indispensables pour exploiter une mine. S'il la laisse inexploitée, la collectivité sera privée, par son inertie, de produits peut-être de première nécessité, charbon, minéral de fer, etc. Il faut donc, dans l'intérêt général, le forcer à la mettre en valeur ou à l'affermier à une Compagnie qui l'exploitera. Tel est le but de la « *mineral rights duty* », but analogue à celui de l'*undeveloped land duty* pour les terrains à bâtir. Elle complète, à ce point de vue, la taxe périodique sur les plus-values minières, qui remplace, pour les mines, l'*increment value duty*, et dont l'objet est de frapper un revenu non gagné.

Comme cette taxe périodique, et à la différence des autres taxes établies en 1910, la *mineral rights duty* est établie sur le revenu, et non sur le capital.

Si la mine est affermée, elle porte sur la rente de l'exercice précédent, y compris toutes redevances fixe et proportionnelle. Si le propriétaire exploite lui-même, elle porte sur la rente qu'il aurait obtenue en affermant, déterminée par comparaison avec les mines affermées du district. Le montant de la taxe périodique vient en déduction.

L'imposition est appliquée, d'après la déclaration

obligatoire des matériaux extraits ou des avantages stipulés du fermier, par les commissaires des revenus intérieurs.

Le montant de l'*increment value duty* est déduit de la *mineral rights duty*.

SECTION III

Résultats de la Réforme Fiscale Anglaise de 1910.

Dans son exposé financier pour 1909-1910, M. Lloyd George escomptait un rendement assez considérable des nouvelles taxes. Il évaluait le produit de l'*increment value duty* à 50.000 £ pour la première année, et comptait sur une élévation rapide les années suivantes. L'*undeveloped land duty* devait donner 350.000 £ et la *Reversion duty* 100.000 £, soit, pour le produit total des trois taxes 500.000 £. L'Etat abandonnait d'ailleurs la moitié de ce produit aux Communes qui contribuent par leurs dépenses à la création des plus-values.

Le produit effectif a été inférieur aux prévisions et n'a pas marqué, au cours des exercices ultérieurs, la tendance espérée à un accroissement rapide, mais, bien au contraire, une baisse continue. En 1911-1912, le produit des nouvelles taxes atteint seulement 481.000 £.

Pour l'exercice 1912-1913, les évaluations budgétaires sont très abaissées : le rendement était évalué

545.000 £, mais y compris près de 300.000 £ pour la seule *Mineral rights duty*. Le produit probable était réduit 125.000 £ pour la *Reversion duty*, à 100.000 £ pour l'*Undeveloped land duty* et à 30.000 £ seulement pour l'*increment value duty*.

Dans son exposé financier pour 1912, le Chancelier de l'Echiquier exposait les motifs de cette évaluation réduite¹. L'*increment value duty*, la seule taxe productive pour l'avenir, ne pouvait presque rien donner pour le moment. Les évaluations ne seraient pas terminées avant quatre ou cinq années, un cinquième seulement des évaluations était achevé. D'autre part, il fallait attendre que la plus-value par rapport à la valeur des terrains au 30 avril 1909 dépassât 10 %.

Malgré ces faibles prévisions, le rendement pour 1912-1913 leur fut encore inférieur : 455.000 £ seulement, marquant ainsi une diminution, non seulement sur les évaluations, mais sur le produit de l'exercice précédent².

Pour l'exercice 1913-1914, M. Lloyd George escomptait dans son exposé financier, une augmentation très sensible des taxes, dont il évaluait le produit à 750.000 £ au lieu de 545.000 £, soit une augmentation d'environ 200.000 £.

Cependant le produit des taxes (530.000 £) a encore été inférieur, non seulement aux prévisions, mais au rendement de l'exercice précédent, accentuant ainsi le mouvement de baisse.

1. Op. cit. avril 1912, p. 225.

2. Op. cit. 1913, p. 500.

Si l'on met à part les droits miniers, il ne reste donc guère que dix à douze millions de francs pour les trois autres taxes. C'est un résultat bien médiocre, si on le rapproche du chiffre des évaluations, estimé en 1909 par M. Asquith, à 50 millions de francs. Pour un aussi modeste résultat financier, la réforme fiscale a mécontenté le parti conservateur et suscité une crise constitutionnelle et financière des plus graves.

Fait, dont l'importance ne saurait être exagérée : c'est le promoteur même de cette réforme, M. Lloyd George, qui en a avoué l'échec, dans un discours retentissant prononcé à la Chambre des Communes, le 30 avril 1919. Récemment, le 19 avril dernier, le Chancelier de l'Echiquier annonçait à l'assemblée que le Gouvernement présidé par M. Lloyd George, avait, à l'unanimité décidé de supprimer l'*increment value duty* et de maintenir uniquement la *mineral rights duty*, seule vraiment productive.

Les passages suivants du discours du Chancelier de l'Echiquier sont particulièrement suggestifs. « C'est, je crois, disait-il, l'impression générale, quelles que soient les divergences d'opinion que, pour les raisons que j'ai indiquées l'année dernière, ces taxes, sous forme actuelle, sont incapables de fonctionner. Elles ont produit un très faible rendement et, pour des causes diverses dans le détail desquelles je n'entre pas maintenant, elles sont, à part la taxe sur les droits miniers, en décroissance. Si elles peuvent être rétablies, ce sera seulement par une législation d'un caractère hautement technique.

« Nous sommes arrivés à cette conclusion que la méthode naturelle à suivre est l'abrogation des taxes.

« UN HONORABLE MEMBRE: Pendant que le Premier Ministre est au loin (*Rires*).

« LE CHANCELIER.— C'est là une observation insensée et les honorables membres le comprendront, c'est un procédé de cabinet. Pensent-ils qu'une décision de cette importance a été prise en l'absence du Premier Ministre, ou avec son plein consentement et son approbation ?

« M. HODGE — Par télégraphie sans fil ?

« LE CHANCELIER — A l'unanimité, nous sommes arrivés à cette conclusion que la route qu'il convenait de suivre est d'abroger ces taxes, à l'exception de la seule taxe sur les mines, qui n'offre aucune difficulté pratique d'application. »

Le Chancelier examinant ensuite la décision à prendre relativement aux taxes impayées ou contestées, était amené à reconnaître, au milieu des rires de l'assemblée que, dans de nombreux cas, les arriérés dataient du commencement même de l'application de la taxe. D'autre part, il sera rappelé qu'aucune taxe d'*undeveloped land* n'a été établie depuis 1914, quoique cette taxe soit annuelle. Dans de telles conditions, l'encaissement des arriérés est manifestement impossible »

Le Chancelier ajoutait que le non-recouvrement des arriérés entraînerait la restitution des taxes perçues sur l'*undeveloped land* et il estimait que ces remboursements absorberaient le produit escompté des droits sur les mines et de la taxe sur les excédents des mines, soit 500.000 £.

La suppression des taxes ne doit d'ailleurs pas avoir pour conséquence l'arrêt des évaluations foncières. Cette opération continuera, soit en vue de la réforme foncière proprement dite, que l'act fiscal de 1910 avait pour objet d'amorcer, soit même en vue de l'établissement ultérieur de nouveaux impôts sur le sol ¹.

1. *Times*, 20 avril 1920.

CHAPITRE III

L'Imposition sur les plus-values en Allemagne.

L'imposition des plus-values a passé en Allemagne par plusieurs phases successives. Elle a commencé sous forme de taxes locales, autorisées par la loi du 14 juillet 1893 et appliquées, avec une grande diversité de réglementation, par de nombreuses communes.

Puis les besoins grandissants de l'Empire lui ont fait attribuer le produit de l'impôt sur les plus-values, tout en réservant les droits antérieurs des Communes : c'est l'objet de la loi du 14 février 1911.

Enfin la loi du 13 juillet 1913 a aboli la taxe d'Empire et restitué aux communes le bénéfice de l'imposition des plus-values.

SECTION I.

EVOLUTION DU-REGIME FISCAL SUR LES PLUS-VALUES

§ 1^{er} : *Les taxes locales.*

Avant d'aborder l'étude des taxes sur les plus-values dans la métropole, disons quelques mots du régime fiscal de la colonie de *Kiao-Tchéou*.

Dans ce territoire, qu'il avait affermé au gouvernement chinois, et que la guerre de 1914 lui a ravi, l'Empire allemand avait introduit par deux ordonnances du 8 septembre 1898, les deux impôts suivants :

1^o Un impôt annuel de 6 p. 100 sur la valeur des terrains à bâtir, valeur qui devait être révisée tous les trois ans.

2^o Un impôt de 33 p. 100 sur les plus-values non gagnées, qui présentait, en principe, le caractère d'un impôt de mutation. Il frappait l'excédent du prix de vente sur le prix de la vente immédiatement antérieure, diminué des dépenses d'amélioration faites par le vendeur et des intérêts à 6 p. 100 de son prix d'achat. C'était donc un impôt personnel sur le profit réalisé par le vendeur, indépendamment de toute activité de sa part.

Pour éviter la dissimulation d'une partie de ce prix, le gouvernement avait rendu obligatoire la déclaration du prix, et il se réservait un droit de préemption au taux du chiffre déclaré.

Si aucune vente n'avait eu lieu pendant une période de vingt-cinq ans, la taxe était perçue d'après les bases déterminées par une Commission.

On trouve déjà, dans ces taxes fiscales les mobiles qui pousseront les juristes allemands à préconiser une taxe d'Empire : enrayer les spéculations immobilières ; frapper un gain gratuit ; faire participer la collectivité à une plus-value dont elle est l'auteur direct ou indirect.

Pour la métropole, un certain nombre de villes allemandes avaient pris, depuis la fondation de l'Empire, un essor merveilleux. Certaines avaient vu leur population quadrupler, notamment Cologne, Essen, Dusseldorf, Dortmund, grâce à leur activité industrielle. Cet accroissement de population entraînait pour ces villes un surcroît de dépenses (assistance, enseignement) ; il les poussait à développer leur rôle administratif, à entreprendre de grands travaux de voirie, de distribution d'eau, de gaz, à organiser des services de transports.

Pour faire face à cette extension des services municipaux, il fallait trouver des ressources. Les localités étaient tout naturellement tentées de les demander à ceux qui avaient bénéficié de leur développement. L'augmentation de la population avait fait monter les loyers et la valeur vénale des immeubles avec une rapidité vertigineuse. Les travaux municipaux avaient aussi contribué à accroître cette valeur. Il était légitime de demander une participation aux charges municipales à ceux qui en avaient profité.

La loi prussienne du 14 juillet 1893 pose le principe

que l'impôt communal doit être mesuré sur les bénéfices procurés à l'individu par l'organisation sociale. Elle abandonne aux communes le produit de l'impôt direct et elle les autorise à percevoir un certain nombre de taxes, qu'elles vont appliquer avec des modalités de réglementation très diverses :

1°. Une contribution obligatoire des propriétaires à la charge des travaux communaux qui procurent à leurs biens une plus-value directe : c'est le principe de la loi française de 1807.

2°. Un impôt foncier communal sur la valeur courante des propriétés. Il était assis sur la valeur en capital et avait pour objet, comme l'*undeveloped land duty*, de contraindre les propriétaires à construire sur leurs terrains urbains. Le produit de l'impôt permettait aux communes de dégrever les petits logements. On trouvait cet impôt à Dortmund, à Duisburg, à Breslau. Mais son taux trop faible (2 ou 3 pour mille) le rendait inefficace.

3°. Un impôt de mutation de 2 à 3 p. 100 sur la valeur vénale des terrains à bâtir existait dans de nombreuses villes, et notamment à Berlin, à Breslau et à Essen.

4°. Un impôt, non plus comme les deux précédents, sur la valeur en capital intégral, mais sur les plus-values non gagnées. On le rencontre en Saxe dès 1873. A partir de 1904, il prend une grande extension et toutes les grandes villes allemandes, à l'exemple de Berlin, l'adoptent successivement. Au 1^{er} avril 1909, il existait dans 259 communes, représentant une population totale de

8 millions d'habitants. Ce mouvement se développe encore, à la suite du dépôt du projet qui, substituant aux taxes locales un impôt d'Empire, réserve les droits des communes qui posséderont antérieurement à sa promulgation des taxes de ce genre. A la fin de 1910 la taxe sur les plus-values avait été adoptée par 652 communes, sans compter des cercles et des provinces.

§ II : *L'impôt d'empire. — Loi du 14 avril 1911.*

L'accroissement incessant des dépenses militaires et sociales de l'Empire l'incitait à mettre la main sur les taxes de plus-values que percevaient les localités. Ce transfert à son profit trouvait sa justification théorique dans l'idée émise par l'économiste Wagner dès 1908 : la plus-value qui ne tire pas son origine immédiate et directe d'un travail déterminé exécuté par une commune, est le résultat de l'ensemble de l'activité sociale, du développement de la population; elle est le produit de l'activité du peuple allemand tout entier et la conséquence de l'établissement de l'Empire.

Le Reichstag, après avoir rejeté l'augmentation des droits sur les successions et l'imposition des plus-values mobilières, adopta le 1^{er} avril 1911, le projet, qu'il avait invité le gouvernement à déposer, sur la taxation des plus-values immobilières. La loi fut promulguée le 14 avril 1911.

Les communes n'avaient pas vu sans mauvaise humeur l'Empire s'emparer d'une source de recettes abondante et

facile. La loi du 14 avril 1911 dut leur réserver une partie de l'impôt d'Empire (40 p. 100 pour les communes; 10 p. 100 pour les Etats) et sauvegarder les droits acquis des communes qui possédaient une taxe de plus-value avant le 1^{er} avril 1909. L'empire allemand leur assurait jusqu'au 1^{er} avril 1916 le produit de ces taxes et le chancelier pouvait les autoriser à continuer à les percevoir jusqu'à concurrence du produit moyen, l'excédent étant attribué à l'Empire.

§ III : *Abandon de l'impôt aux communes. — Loi du*
3 juillet 1913

Le régime établi par la loi du 14 avril 1911 n'a pas été de longue durée. Pour faire face à l'accroissement formidable des dépenses militaires, une loi du 3 juillet 1913 a établi une contribution extraordinaire et un impôt sur les accroissements de fortune. Quant à la taxe sur les plus-values, elle a été maintenue par une loi de la même date, mais cette loi en a attribué le produit intégral aux localités, en la rendant facultative pour elles. Voici le texte de l'article 1^{er}, qui consacre ces innovations.

« La part d'impôt revenant à l'Empire ne sera pas perçue dans le cas où, postérieurement au 30 juin 1913, application sera faite des dispositions de la loi relative à l'impôt sur la plus-value immobilière en date du 14 avril 1911.

« Le recouvrement de l'impôt sur la plus-value dans

les communes, unions de communes et Etats confédérés, continuera d'être effectué conformément aux dispositions légales actuelles, sous réserves des modifications suivantes :

« 1^o Dans les communes visées à l'article 60 § 1^{er}, communes ayant droit à indemnité, la part d'impôt revenant à l'Empire continuera d'être perçue jusqu'au 1^{er} avril 1915, mais pour le compte des communes.

« 2^o En ce qui concerne les communes ayant droit à indemnité et visées à l'article 60, § 2, l'autorité centrale de l'Etat peut ordonner que les arrêtés pris avant le 1^{er} janvier 1911, avec effet à partir de cette date, soient maintenus en vigueur. L'excédent sur le montant du produit annuel moyen restera acquis aux communes.

« 3^o Les attributions conférées au Conseil Fédéral ou au Chancelier de l'Empire par la loi relative à l'impôt sur la plus-value mobilière sont transférées à l'autorité centrale de l'Etat confédéré. Celle-ci est autorisée à le transférer à des autorités sous-déléguées.

« 4^o Les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt sur la plus-value sont autorisés, avec l'assentiment de l'autorité supérieure, à ne procéder ni à l'assiette, ni à la perception de l'impôt sur la plus-value, dans le cas où les frais nécessités pour l'établissement seraient hors de proportion avec le rendement de l'impôt.

Il peut être établi par une loi de l'Etat, ou par un règlement organique pris en conformité avec le droit de l'Etat, une réglementation différente pour la levée de l'impôt sur la plus-value immobilière.

La loi du 3 juillet 1913 maintient donc, au profit des communes, dans les conditions et les limites, fixées par l'article 1^{er} l'impôt d'Empire sur les plus-values établi par la loi du 14 avril 1911. Nous devons donc étudier maintenant cet impôt tel qu'il résulte de ces deux lois.

SECTION II

Commentaire de la loi du 14 avril 1911

Nous avons déjà fait ressortir en étudiant les taxes anglaises de 1911, les différences importantes qui les séparent de l'impôt allemand de 1911. Cela nous permettra de ne pas insister sur ses caractères généraux. Le seul trait commun est que ces taxes et ces impôts sont des droits de mutation, mais la législation anglaise frappe toutes les mutations entre vifs ou par décès, tandis que l'impôt allemand n'atteint que les ventes.

D'autre part les taxes anglaises ne sont établies que sur les plus-values foncières, les terrains urbains ou miniers. L'impôt allemand s'applique à toutes les plus-values immobilières, constructions et terrains.

Enfin, les taxes anglaises sont des taxes réelles; l'impôt allemand est personnel.

Ces différences de caractères tiennent aux considérations différentes qui ont guidé le législateur anglais et le législateur allemand dans l'établissement de ces impôts. Les libéraux anglais ont surtout vu, dans la réforme fiscale de 1910, la préparation, la première étape

de la réforme foncière, par un prélèvement au profit de la collectivité sur la rente foncière analysée par Stuart Mill et Ricardo. La justice fiscale y trouve son compte, mais l'objectif économique et social est prédominant : il faut assurer la meilleure utilisation des mines et des terrains à bâtir, richesses essentielles dont la collectivité ne peut se désintéresser de contrôler l'emploi.

Le législateur allemand a été également frappé de la crise des loyers et il a cherché à y porter remède; mais plus encore que l'inertie des propriétaires, la spéculation l'a préoccupé, et il n'a pas été loin d'attribuer aux opérations d'achats et de reventes successives d'immeubles la part prépondérante dans la hausse des loyers. Les entrepreneurs accaparent des terrains et les revendent par lots, ou bien construisent des groupes de maisons pour les revendre ensuite en détail, en s'assurant un large bénéfice dans les opérations.

Enfin, à l'instigation des juristes et des économistes, comme Wagner, le Reichstag a attaché une importance prépondérante à l'argument tiré de la justice fiscale. Il est juste que la collectivité prélève une large part sur la plus-value, parce que c'est à elle qu'est due cette plus-value et parce que l'acquisition par le propriétaire de ce bénéfice gratuit développe ses facultés contributives. Les plus-values sont des gains gratuits, assimilables, au point de vue de l'impôt, aux successions, aux donations, aux gains de loterie et de jeux de hasard.

De ces buts assignés à l'impôt sur les plus-values découlent ses caractères. Il faut frapper la spéculation

là où elle se produit, sur les immeubles bâtis comme sur les propriétés non-bâties : les uns et les autres sont imposables. Mais c'est sous forme d'achats et reventes que se manifeste la spéculation immobilière : les achats et reventes rapprochés donnent seuls lieu à la perception de l'impôt, à l'exclusion des mutations gratuites ou par décès. D'autre part, l'impôt repose sur l'équité fiscale : il doit être personnel, atteindre les gains réalisés par le propriétaire ; il doit aussi être général et toucher toutes les plus-values immobilières, celles dont bénéficient les constructions comme les terrains non bâtis.

L'impôt allemand sur les plus-values est d'abord un impôt sur les mutations, mais exclusivement sur les mutations entre vifs et à titre onéreux seulement. Il n'est pas perçu à l'occasion des donations ni des transmissions par décès : la spéculation n'est pas à redouter.

Mais pour éviter que des mutations indirectes, réalisées sous une forme autre que la vente, n'échappent à l'impôt, la loi du 14 avril 1911 assimile à la vente (art. 3) la transmission de droits sur le patrimoine d'une société à responsabilité limitée, d'une société commerciale, etc. « en tant que le patrimoine social consiste en immeubles, si la mise en valeur des immeubles rentre dans le but de l'entreprise, ou si l'association a été créée dans le but d'échapper à l'impôt sur la plus-value. »

Toute plus-value est passible de l'impôt, qu'elle soit afférente au sol ou à la propriété bâtie, mais à la condition d'être non gagnée. Les règles de l'assiette découlent de ces principes. La plus-value imposable est la différence entre le prix d'achat de l'immeuble et le prix

de vente. Au prix d'achat doivent être ajoutés les éléments suivants, qui représentent la part du propriétaire, en capital et en travail, dans la plus-value :

1° Les frais de l'achat à 4 p. 100 au minimum;

2° Les dépenses faites pour les bâtiments et les améliorations durables, les travaux de recherches ou de sondage des mines.

3° Les prestations pour constructions de routes, les subventions non rétribuées pour des travaux d'utilité publique.

4° L'intérêt à 4 p. 100 des dépenses et subventions pour ventes et travaux publics, depuis le moment où elles ont été effectuées et pour une période minima de quinze ans.

5° L'intérêt à 5 p. 100 du prix d'achat, si le vendeur est un simple particulier; à 15 p. 100, s'il est entrepreneur ou maçon.

6° L'intérêt à forfait des emprunts hypothécaires ou des dépenses d'améliorations qui, au moment de la mutation, n'ont pas encore augmenté le rendement, soit 2 ½ p. 100 par année de possession jusqu'au maximum de 100 marks par are de terre labourable; — au-dessus de ce maximum 2 % pour les terrains non bâtis, et 1 ½ % pour les terrains bâtis.

Second caractère : l'impôt allemand des plus-values est personnel et non réel. La loi cherche à atteindre non pas la rente foncière, mais le gain réalisé. Ce caractère ressort des deux règles suivantes, qui séparent la méthode allemande d'évaluation de la méthode anglaise.

La plus-value est calculée par la comparaison des

prix d'achats et de ventes et non d'après une série d'évaluations compliquées, quelque peu abstraites et idéales. Il n'est tenu compte de la valeur que si le prix n'a pas été stipulé ou s'il est simulé.

D'autre part, la loi de 1911 a surtout pour but d'enrayer la spéculation, c'est-à-dire les reventes successives à courts intervalles. Les longues possessions ne sont pas vues avec la même défaveur. Si la loi frappe les plus-values qu'elles font ressortir, elle les frappe moins rigoureusement, parce que les plus-values réparties sur un plus long intervalle de temps font ressortir un gain relativement moins élevé que les plus-values de valeur égale constatées sur un petit nombre de mois ou d'années.

L'une des faveurs faites aux longues possessions consiste à substituer au prix d'achat la valeur qu'avait l'immeuble quarante années avant l'époque d'exigibilité de l'impôt.

D'autre part, tandis que la loi anglaise déduit de la valeur du sol la portion de cette valeur due aux dépenses faites par le propriétaire, la loi allemande ajoute au prix d'achat le montant même de ces dépenses. C'est que la loi anglaise se propose d'atteindre la rente foncière, la plus-value non gagnée, c'est-à-dire une différence entre deux valeurs; la loi allemande est surtout une loi d'équité fiscale, elle cherche à frapper le gain personnel réalisé par l'acheteur qui revend. De gain personnel, il ressort non de la différence entre deux valeurs abstraites, mais de la différence entre un prix d'achat et un prix de vente. Il se déduit non pas de la valeur des dépenses d'amélioration, mais du montant de ces dépenses : en effet, la

plus-value procurée par des dépenses est souvent inférieure à leur montant.

Par contre, la loi allemande, par faveur pour certains travaux particulièrement utiles, permet au propriétaire, dans le cas où il a effectué des défrichements de landes ou des assèchements de marais, d'ajouter au prix d'achat la plus-value résultant de ces travaux, si elle est supérieure à la dépense. D'autre part, pour les acquisitions antérieures au 17 janvier 1885, on prend pour base la valeur de l'immeuble, non le prix d'achat, à moins qu'il ne soit plus élevé.

Il n'est pas indifférent d'ajouter les dépenses au prix d'achat, au lieu de les déduire du prix de vente, parce que l'impôt allemand est progressif, non pas d'après l'importance absolue de la plus-value, mais d'après son importance relativement au prix d'achat. Le propriétaire qui a fait de grosses dépenses est donc moins lourdement taxé, puisque, au même prix d'achat s'ajoute un chiffre de dépenses plus élevé.

Pour compenser les diminutions de revenus résultant notamment de vacances, la loi de 1911 tient compte au propriétaire vendeur d'un revenu minimum : elle déduit du prix de vente, la différence entre le revenu réel, supposé inférieur à 3 p. 100 et le revenu normal à 3 p. 100 du prix d'achat augmenté des dépenses d'amélioration, pendant quinze années au maximum. Sont, en outre, déduits du prix de vente, les frais de vente et de transfert supportés par le vendeur.

On obtient ainsi la plus-value strictement gagnée par

le vendeur, son gain personnel. L'impôt la frappe progressivement, non d'après l'importance absolue de la plus-value, mais d'après son importance relative par rapport au prix d'achat. Le bénéfice du propriétaire, son gain imposable, est en effet d'autant plus grand que le rapport entre la plus-value et le prix d'achat est plus élevé. Le principe de la personnalité de l'impôt, de son adaptation au gain, trouve ici son application. L'impôt est de 10 p. 100 pour les plus-values ne dépassant pas 10 p. 100 du prix d'achat augmenté des dépenses d'amélioration; il s'élève graduellement de 1 p. 100 jusqu'à 30 p. 100 pour les plus-values dépassant 90 p. 100 du prix initial.

Le législateur désireux d'atteindre surtout la spéculation, se montre moins rigoureux pour les longues possessions. Il réduit l'impôt de 1 p. 100 par année de possession.

L'impôt comporte des exonérations, inspirées par différentes considérations :

1° La qualité du propriétaire. Sont exemptés les biens appartenant aux souverains de l'Empire, aux Etats confédérés, aux communes, aux associations sans but lucratif, dont les revenus ne dépassent pas 4 p. 100 du capital engagé.

2° La faible importance des propriétés. Sont exonérés les propriétés ne dépassant pas une certaine valeur : 20.000 marks, pour les propriétés bâties; 5.000 marks, pour les propriétés non bâties, à condition que les revenus du vendeur et de son conjoint ne dépassent pas 2.000

marks et, ajoute la loi de 1913, qu'ils n'exercent pas la profession d'achats et ventes d'immeubles.

3^o La faible importance de la plus-value : l'impôt n'est pas perçu, quand son montant n'atteint pas 20 marks.

Signalons encore une autre différence entre la législation anglaise et la législation allemande. Le *finance act* de 1910 respecte les contrats antérieurs au 30 avril 1909, et notamment, la clause qui met tous les impôts à la charge du locataire. Le premier terme de comparaison, pour le calcul de l'*increment value duty*, est la valeur au 30 avril 1909. Toute plus-value antérieure échappe donc à la taxe. C'est la conséquence de la non rétroactivité de la loi.

La loi allemande du 14 avril 1911 permet, au contraire, de prendre comme premier terme de comparaison, la dernière vente antérieure à sa promulgation, sans qu'on puisse remonter au-delà de l'année 1871. Cette apparence de rétroactivité s'explique : la loi allemande frappe bien une plus-value qui s'est formée avant son entrée en vigueur ; mais elle la frappe parce qu'elle se réalise au premier contrat de vente qui suit la promulgation de la loi. A ce moment, le propriétaire réalise un gain, constaté par la différence des prix. Le principe de l'impôt personnel, joint au caractère d'impôt de mutation de la taxe, permet de prélever au profit de l'Etat une part d'un gain dès qu'il s'est réalisé.

La loi s'arrête, dans le passé, à l'année 1871 : l'impôt sur les plus-values repose, en effet, sur l'idée que les

plus-values sont dues à la création et au développement de l'Empire allemand.

SECTION III.

Résultats des plus-values en Allemagne.

Avant la loi du 14 février 1911, qui a fait de l'impôt des plus values une taxe d'Empire, le produit des taxes des plus-values locales, accusait des chiffres extrêmement variables, tenant naturellement à l'importance très diverse des plus-values dans les différentes villes, comme à la diversité même des réglementations.

En 1910, le rendement total avait été, pour 300 villes, d'environ 13 millions de marks. Dans une même ville, le produit subissait d'extrêmes fluctuations. A Cologne, par exemple, 739.000 marks, en 1907, année de prospérité économique, et 121.000 marks seulement en 1909¹.

Le produit de l'impôt d'Empire n'était pas évalué à un chiffre très élevé : 13 millions de marks pour la première année, 20 à 22 millions de marks pour les années suivantes. Le rendement devait, en effet, se trouver diminué par les faveurs faites aux longues possessions. Il s'est élevé à 10 millions de marks pour la première année, et était évalué à 18 millions pour l'exercice 1913. C'est un faible résultat, en comparaison de l'impôt d'Em-

1. Amic. *L'impôt sur la rente foncière*, p. 71.

pire sur les mutations immobilières qui, au taux réduit de 2/3 p. 100, donne 39 millions de marks.

Ce médiocre résultat n'a pas été atteint sans difficultés d'interprétation ni sans rigueurs d'exécution. Le tribunal administratif chargé d'appliquer la loi constatait qu'elle forçait à percevoir l'impôt dans des cas où le principe de son article premier ne l'exigeait pas.

Le Ministère des Finances contestait la valeur de la méthode qui « consistait à découvrir la pensée économique du législateur par des déductions juridiques, et aboutissait à des résultats qu'il n'avait pas voulus¹ ».

L'application de la loi fut poursuivie avec une extrême rigueur. Un contribuable qui devait payer 100.000 marks d'impôt pour deux terrains, fut mis en faillite et ruiné².

Le Bundesrath jugeait, le 13 février 1913, sans conséquence au point de vue du paiement de l'impôt, le fait que le contribuable avait reçu en paiement du prix des créances irrecevables, ne réalisant ainsi qu'un gain illusoire.

Ces difficultés d'interprétation et ces rigueurs d'application ont rendu la taxe d'Empire bientôt impopulaire et son abrogation a été acceptée avec satisfaction. Depuis 1913, elle est redevenue impôt communal avec des diversités possibles de réglementation, et de rendement, sur lequel nous n'avons pu nous procurer des chiffres précis; elle accuse certainement les mêmes fluctuations, d'une année et d'une commune, à l'autre, qu'avant 1911.

1. Dr. Lion. *La pratique de l'impôt des plus-values* : *Deutsche Juristen Zeitung*, 1^{er} juillet 1913, p. 835.

2. Dr. Lion, *loc. cit.*

CHAPITRE IV

L'Imposition des plus-values en France.

A la différence de l'Allemagne et de l'Angleterre, la législation française n'a pas encore introduit dans le système fiscal un impôt général sur les plus-values immobilières. Le principe n'a reçu que des applications partielles. L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 permet à une collectivité qui a exécuté un travail public de demander aux propriétaires qui en ont retiré un bénéfice direct de participer obligatoirement à la dépense de ce travail.

En vertu de l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, l'administration qui exerce le droit d'expropriation a la faculté de faire compenser par la plus-value l'indemnité d'expropriation.

Enfin, une taxe établie à Paris frappe d'un impôt sur la valeur vénale les propriétés bâties et non bâties.

Tel est l'ensemble des dispositions en vigueur en vertu desquelles la collectivité nationale ou locale prélève directement ou indirectement une part sur la plus-value des immeubles.

En dehors des plus-values immobilières, la loi du 1^{er} juillet 1916 établit une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels de guerre. Elle impose ainsi les plus-values procurées par une conjoncture sociale, la guerre, aux entreprises industrielles et commerciales sous forme d'accroissement de bénéfices.

Nous allons exposer les principes de cette législation fragmentaire, en insistant surtout sur les mesures fiscales destinées à atteindre les plus-values immobilières, qui rentrent plus spécialement dans notre sujet. Puis nous étudierons les projets et propositions de lois envisageant, en termes plus ou moins généraux, l'imposition des plus-values, allant parfois jusqu'à englober, par les mesures fiscales qu'elles prévoient, toutes les plus-values, quelle qu'en soit la nature, immobilière ou mobilière. Enfin nous consacrerons un chapitre spécial à la contribution sur les bénéfices de guerre en France et dans les principaux pays étrangers.

SECTION I

Applications réalisées de l'imposition des plus-values

§ 1^{er} : *Les plus-values indirectes résultant de l'exécution
des travaux publics.*

Bien avant l'apparition des principes, relativement récents, de rente foncière, de justice fiscale, de person-

nalité de l'impôt, l'exécution de travaux publics a fourni à des collectivités administratives l'occasion de réclamer des indemnités aux propriétaires qui en avaient bénéficié, sous forme d'augmentation de valeur de leurs immeubles. Dès le 31 décembre 1672, un arrêt du Conseil du Roi reconnaissait aux villes le droit de demander des indemnités de ce genre aux particuliers, pour des travaux de percement de rues et d'embellissements. Entre autres applications, sous l'ancien régime, la Ville de Paris y recourut pour le percement de la rue Neuve-Saint-Roch et pour la construction des ponts et des quais de l'île Saint-Louis.

Le principe de ces indemnités n'avait pas besoin d'une longue justification. Un propriétaire voit son terrain prendre de la valeur, par suite d'un travail de voirie effectué par la Commune. Il est juste qu'il contribue à la dépense du travail dont il tire profit.

Ces contributions obligatoires se rapprochent des taxes pour services rendus. Bien que, en vertu des principes de la science financière, l'universalité budgétaire fasse une masse unique de toutes les recettes, destinées, sans distinction de nature et d'origine, à acquitter toutes les dépenses, on rencontre, surtout dans les budgets locaux, des taxes qui correspondent au loyer d'une sorte de location (droits de stationnement, de voirie, de places dans les marchés) ou au salaire d'un service rendu (péages, taxe de balayage, de pavage, d'ordures ménagères, taxe de justice, d'enregistrement etc.).

Les indemnités pour plus-values de travaux publics

présentent cependant un caractère assez différent. Il ne s'agit plus d'un service rendu à un particulier ou d'un emplacement fourni à un particulier, mais d'un travail public, d'intérêt général. Son exécution rentre donc dans la mission normale de la collectivité administrative : elle ne peut en acquitter la dépense que sous forme d'impôt, sans pouvoir réclamer un loyer ou un salaire aux particuliers.

Là où le travail public détermine un profit individuel la collectivité peut réclamer pourtant un impôt particulier, une contribution à la dépense, contribution calculée, non d'après les frais matériels d'exécution, mais d'après la plus-value procurée, qui en est à la fois le fondement et la mesure.

Cette contribution est complètement dégagée des notions de rente foncière, d'impôt personnel d'après les facultés du contribuable. En la recouvrant, la collectivité n'entend nullement reprendre une partie d'une rente foncière due à son activité, enlever à un propriétaire un bénéfice qu'il n'a pas gagné. Elle n'entend pas frapper le contribuable d'après ses facultés présumées. Elle n'entend pas assurer une meilleure exploitation des biens, plus conforme à l'intérêt général.

La collectivité se propose tout simplement, de faire supporter une partie de la charge des travaux d'utilité générale à ceux qui en tirent un bénéfice particulier.

La contribution obligatoire pour les plus-values indirectes résultant de l'exécution de travaux publics forme ainsi une institution de transition entre les taxes présen-

tant le caractère de loyers ou de salaires et les impôts proprement dits sur la plus-value. Aux premières, elle emprunte l'idée d'une participation financière pour service particulier rendu ; aux seconds, elle emprunte l'idée d'impôt pour exécution d'un travail d'intérêt général, calculé sur l'importance de la plus-value due à ce travail.

A. *L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807.* — Le principe de la contribution obligatoire aux travaux publics des propriétaires qui en ont bénéficié est consacré par la loi du 16 septembre 1807. Malgré l'objet précis de cette loi, le dessèchement des marais, son article 30 est rédigé en termes assez généraux pour englober les hypothèses de travaux publics quelconques. Il est ainsi conçu :

« Lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la création de quais ou partout autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de moitié des avantages qu'elles auront acquis. Le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la Commission qui aura été nommée à cet effet. »

Dans l'exposé des motifs au Corps législatif, Montalivet justifiait le principe de la répartition des charges publiques entre l'Etat et les collectivités locales, entre les collectivités administratives et les particuliers. Ce

principe, c'est le profit, l'avantage réalisé. « Pourquoi, dit Montalivet, le Trésor public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français, ferait-il seul une dépense qui procure un avantage plus immédiat à quelques uns ? Il n'y aurait, le plus souvent, ni convenance ni justice ; de là, les dispositions qui autorisent le gouvernement à proposer des contributions directement calculées selon les avantages généraux ou locaux. [Ces contributions ne seront jamais établies que par des lois. De là aussi, la réserve qui accorde au gouvernement le droit d'exiger des propriétés privées une indemnité de plus-value. »

Par ses termes généraux la disposition de l'article était susceptible d'une très large application, pour des travaux publics quelconques, dessèchement de marais ou autres, et tous autres travaux publics, au profit de l'Etat et des départements, comme des communes. Avec l'énorme développement de l'outillage économique, au cours du xix^e siècle et au début du xx^e siècle, l'Etat et ses démembrements auraient pu trouver une source de recettes séduisante par sa légitimité, sa facilité d'application, et son rendement, dans des indemnités demandées aux propriétaires pour les énormes plus-values procurées à leurs domaines par l'exécution des grands travaux publics exécutés depuis 1807 : construction de réseaux de chemins de fer, de canaux de navigation, de routes, de ports ; travaux communaux d'embellissement, d'hygiène et de confort ; percement et élargissement de rues ; établissement de places, de squares, de jardins ; installation de services de distribution d'eau, de gaz,

d'électricité; organisation et extension de services de transports : tramways, métropolitain, etc.

L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 aurait donc pu assurer aux budgets nationaux et locaux sans cesse croissants, avec l'extension constante des fonctions de l'Etat et des Communes, une source de recettes équitable et féconde, susceptible d'aider les ministres des finances et les maires à boucler les budgets en déficit et d'alléger les budgets prospères, au profit de la petite propriété ou des travailleurs, qu'elle eût permis de faire bénéficier de larges dégrèvements.

Ces avantages sont restés à peu près ignorés. On compte, au cours de plus d'un siècle, les hypothèses où a été réclamée, par application de la loi de 1807, une contribution aux dépenses de travaux publics aux propriétaires bénéficiaires de plus-values; elles ne s'élèvent pas à plus d'une trentaine et encore, dans bien des cas, l'indemnité n'a pas été mise en recouvrement. La seule application vraiment importante est celle qu'a faite l'Etat, à la suite des travaux de régularisation de la Basse-Seine. 5.000 hectares de terres ont été rendus aux riverains et leurs propriétés ont acquis une plus-value d'une quinzaine de millions. Des indemnités leur ont été réclamées, dont le total s'est élevé à 3.831.000 francs.

A quelles causes faut-il attribuer l'échec d'une disposition si équitable et qui pouvait être si féconde en applications ?

Le législateur et le Conseil d'Etat ont chacun leur part de responsabilité et ont tous deux contribué à décourager

toute initiative des collectivités et à les maintenir dans l'inertie.

L'art. 30 de la loi de 1807 restreint dans de trop étroites limites le bénéfice que l'Etat ou les villes auraient pu retirer de sa disposition. La contribution ne peut être réclamée que si l'augmentation de valeur est notable; elle ne peut dépasser la moitié de la plus-value. Les communes ont négligé une recette qu'elles ignoraient ou qu'elles estimaient trop peu importante. Elle était d'ailleurs purement facultative. Bien souvent, les communes ont dû reculer devant la nécessité d'une évaluation, toujours délicate, de la plus-value. Pour une recette minime, difficile à asseoir, elles hésitaient à engager une procédure compliquée.

Voici comment cette procédure est réglée par la loi de 1807. La commune doit prendre l'initiative d'une demande au ministre de l'Intérieur. Une enquête est ouverte. Le ministre de l'Intérieur rédige un rapport qui saisit le Conseil d'Etat. La haute assemblée prépare un projet de règlement d'administration publique, qui est soumis à la signature du chef de l'Etat. Ce règlement décide, s'il y a lieu, d'appliquer la disposition de l'art. 30 de la loi de 1807; il détermine les propriétés qui doivent participer à l'obligation de payer l'indemnité et la part de plus-value sur laquelle est assise la contribution de chaque propriétaire.

Enfin, une commission de sept membres, nommés par décret, sans aucune condition, détermine le montant de l'indemnité à payer par chaque propriété.

Saisi des demandes des communes, le Conseil d'Etat, bien loin d'encourager leurs initiatives, s'est montré extrêmement rigoureux sur les conditions de recevabilité, et il a fréquemment émis des avis défavorables.

Le mot « notable » contenu dans l'art. 30 de la loi de 1807, est assez vague. Le Conseil d'Etat s'est arrogé le droit d'apprécier si la plus-value est notable ou non, en dehors de tout chiffre minimum arrêté par la loi. Faute d'une limite légale, le texte manque totalement de précision; de son imprécision le Conseil d'Etat tire le droit pour lui-même, de décider, arbitrairement et sans recours, si la plus-value est ou non notable.

Ainsi, en 1902, la ville de Paris invoquait la plus-value pour réclamer une indemnité aux riverains du square ouvert entre la Sorbonne et le musée de Cluny. Le Conseil d'Etat estima la plus-value trop peu notable et refusa l'indemnité.

En 1907, nouvelle tentative de la ville de Paris. Elle demande aux riverains de la rue Réaumur des indemnités pour le percement de cette voie. Le Conseil d'Etat refuse à nouveau l'autorisation, pour deux raisons : difficulté d'évaluer la plus-value résultant de travaux remontant à douze années; dangers de l'incidence. Il ajoute même une formalité supplémentaire, non prévue par la loi. La loi de 1807, décide l'avis du Conseil d'Etat, ne peut être appliquée que dans le cas où les intentions du Conseil municipal ont été portées à la connaissance des intéressés avant l'exécution des travaux à une époque où l'accroissement de la valeur des immeu-

bles en cause ne constituait encore qu'une simple expectative.

C'est là une condition de délai qui ne figure nullement dans l'art. 30 et qui complique encore la situation.

Enfin, dans plusieurs cas où le Conseil d'Etat avait admis le principe de l'indemnité, des irrégularités de procédure ou d'autres difficultés en ont entravé le recouvrement.

Les conditions de fond et de procédure imposées par la loi à l'exercice de l'action, aggravées par la rigueur du Conseil d'Etat, expliquent l'échec de la loi et le peu d'empressement à en utiliser les intéressantes dispositions.

C'est surtout dans la complexité et la longueur de la procédure qu'on s'accorde généralement à trouver la raison essentielle pour laquelle la loi de 1807 est à peu près restée lettre morte. Débarrassée de ces complications la loi de 1807 pouvait s'ouvrir une carrière nouvelle.

Cette observation, explique l'échec de la Chambre des députés, en 1907, d'une proposition de loi signée par M. Carnaud et dix-neuf de ses collègues, « concernant la participation des communes aux bénéfices résultant des plus-values de terres ou d'immeubles obtenus à la suite de travaux exécutés par leurs soins dans un but d'intérêt général. »

Au nom de la Commission d'administration générale, M. Bonnevey, rapporteur, concluait au rejet de la proposition. La loi existante était suffisante : il n'y avait qu'à l'appliquer et pour cela, à en simplifier seulement la procédure.

Plus récemment, le 24 juin 1910, M. Emile Bender et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition qui simplifie la procédure de règlement et de recouvrement de l'indemnité et qui supprime le maximum fixé par la loi de 1807. L'indemnité pourrait atteindre la totalité de la plus-value. Elle serait réglée par le Conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'Etat et faculté d'arbitrage, même pour les établissements publics. Elle serait recouvrée comme en matière de contributions directes, et le contribuable conserverait la faculté de l'acquitter en rentes ou de délaisser l'immeuble.

Ces dispositions paraissent satisfaisantes, sauf qu'il serait préférable, pour la fixation de l'indemnité, de faire appel à un jury de pairs. Cependant, plus récemment, une importante convention a maintenu la commission nommée par décret.

Aux termes d'une convention passée le 16 décembre 1912 entre l'Etat et la ville de Paris, l'enceinte fortifiée de Paris doit être déclassée et cédée à la ville de Paris, pour être aliénée par lots et la zone militaire transformée en espaces libres.

Le principe d'une indemnité pour plus-value est consacré par la loi portant approbation de cette convention. L'art. 8 en fixe les conditions d'ouverture et les limites. La plus-value notable n'est plus nécessaire, mais la zone des plus-values est délimitée par la loi. L'indemnité reste limitée à la moitié de la plus-value. La procédure reste celle de 1807; la commission d'évaluation est toujours la même, sauf la présidence par un juge au Tribunal

et la nomination du tiers expert par le tribunal. Enfin, tandis que l'art. 30 de la loi de 1807 dit : « ces propriétaires *pourront* être chargés... » l'art. 8 de la loi approbative dit : « des indemnités *seront* réclamées ». Au lieu d'être facultative pour la commune, l'indemnité devient obligatoire.

L'art. 8 est ainsi conçu : « Des indemnités de plus-values dont le montant sera déterminé dans les formes indiquées ci-dessus, seront réclamées, dans la proportion de la moitié de cette plus-value, aux propriétaires des fonds situés à moins de vingt-cinq mètres de la zone aménagée ou de l'enceinte fortifiée, après qu'un règlement d'administration publique, rendu dans les conditions prévues par l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807, aura déterminé ceux des dits immeubles qui bénéficient de cette plus-value et les conditions dans lesquelles l'indemnité devra être acquittée par les intéressés ».

B. L'art. 51 de la loi du 3 mai 1841. — L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 permet aux collectivités administratives de réclamer une contribution financière aux propriétaires d'immeubles dont les travaux publics ont augmenté la valeur. L'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 confère à l'administration le droit de tenir compte au propriétaire exproprié de ces plus-values, dans le calcul de l'indemnité d'expropriation. Dans le premier cas, l'administration possède une action directe en recouvrement d'une véritable taxe; dans le second cas, elle possède une exception en compensation des plus-values avec la valeur du bien exproprié.

Cette exception repose sur un principe d'équité trop naturel pour avoir besoin d'une longue justification. Les pouvoirs publics doivent un respect absolu à la propriété. L'intérêt public seul les autorise à reprendre la propriété privée, mais moyennant une juste et préalable indemnité. Si la partie du bien qui reste à l'exproprié tire de l'expropriation et du travail public qui en est le but un surcroît de valeur, l'exproprié n'est pas lésé et reçoit le dédommagement de tout ce qu'il perd par l'expropriation, avec une indemnité représentant la valeur nette qui sort de son patrimoine. Si on lui payait la valeur de la partie expropriée et qu'on le laissait profiter de la plus-value de la partie non expropriée, il tirerait un bénéfice de l'expropriation dont les règles n'ont pour objet que de l'indemniser du préjudice causé et de la valeur perdue.

Le principe de l'exception de compensation et ses conditions sont ainsi déterminés par l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 :

« Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

La plus-value doit donc être immédiate, c'est-à-dire que le jury d'expropriation n'aura pas à tenir compte d'une augmentation de valeur purement éventuelle, escomptée dans un avenir plus ou moins rapproché. Elle doit être spéciale, c'est-à-dire ressortir nettement au profit de la propriété en partie expropriée; ne serait pas suffisante une simple augmentation de valeur dont béné-

ficient dans l'ensemble toutes les propriétés situées dans un certain rayon.

La jurisprudence ajoute une troisième condition : la plus-value doit être directe. Ce n'est pas là de sa part s'ériger en législateur. Cette condition est logique : la plus-value doit résulter du travail même en vue duquel est faite l'expropriation. Cette condition exprime le rapport de causalité essentiel entre ce travail et la plus-value. Elle est implicitement contenue dans le texte de l'art. 51 : « si l'exécution des travaux doit procurer... »

La disposition de l'art. 51 de la loi de 1841 diffère sur plusieurs points importants de celle de l'art. 30 de la loi de 1807.

Au point de vue des conditions d'ouverture, la loi de 1841 n'exige pas, comme celle de 1807, une plus-value notable. La compensation pourrait donc se faire, quelque minime que soit la plus-value réalisée.

D'autre part, l'art. 51 ne fixe pas à la compensation le maximum que l'art. 30 de la loi de 1807 fixe à la contribution, la moitié de la plus-value. De son silence sur ce point est née une vive controverse. On s'est demandé si la compensation des plus-values pouvait absorber intégralement l'indemnité. La jurisprudence se prononce pour la négative. La compensation intégrale permettrait à l'administration d'exproprier gratuitement sans avoir à verser à l'exproprié un centime d'indemnité. La garantie que le législateur a voulu accorder à la propriété, par l'indemnité d'expropriation, serait illusoire et le droit de propriété ne serait plus inviolable.

Cette argumentation n'est pas décisive. La compensation intégrale des plus-values ne viole pas le droit de propriété; sinon, la compensation partielle le violerait aussi. S'il est juste que la collectivité fasse un compte du préjudice subi par la propriétaire exproprié et du bénéfice réalisé par lui et ne le dédommage que de la différence, seul préjudice effectif, cette déduction est légitime, quels que soient les termes de la soustraction et son résultat, qu'il fasse ressortir un chiffre important, minime ou même nul.

Le texte de l'art. 51, qui ne fixe aucun maximum analogue à celui de la loi de 1807, n'est pas en opposition avec cette doctrine. Au contraire, elle n'en est que l'application, conforme à son texte comme à son esprit. Si l'on se refuse à la compensation totale, il faut fixer un chiffre, une proportion de plus-value, au-delà de laquelle on ne fera plus de compensation. Mais quelle proportion ? L'art. 51 n'en indique aucune et il n'est pas permis d'étendre par analogie à l'hypothèse de l'expropriation le maximum de moitié de la plus-value fixé par l'art. 30 de la loi de 1807. S'arrêtera-t-on à 1000 francs d'indemnité, à 10 francs, à 1 franc ? toute limite est arbitraire et contredit le texte même de l'art. 51 qui n'en établit aucune.

Autre différence importante entre les deux hypothèses. La procédure de l'art. 30 de la loi de 1807 est purement administrative. C'est un règlement d'administration publique, élaboré par le Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur, qui décide s'il y a lieu d'appli-

quer la loi, qui détermine les propriétés imposables à la contribution et qui fixe la quote-part de plus-value à exiger. La contribution à payer par chaque propriété est fixée par une commission nommée par décret, sous conditions imposées au gouvernement.

La procédure de la compensation bénéficie des progrès libéraux réalisés depuis le Premier Empire dans la matière de l'expropriation. L'utilité publique est déclarée, suivant la nature des travaux, par une loi ou par un décret. Les propriétés à comprendre dans l'expropriation sont déterminées, dans leur individualité et leur étendue, par un arrêté préfectoral de cessibilité. Mais ensuite, la procédure cesse d'être administrative. C'est l'autorité judiciaire qui prononce l'expropriation, après s'être assurée que toutes les formalités destinées à garantir le respect des droits de tous les titulaires ont été observées. Enfin l'indemnité d'expropriation est fixée soit à l'amiable, soit en cas de désaccord entre l'administration expropriante et le propriétaire exproprié, par un jury d'expropriation composé de propriétaires.

C'est ce jury qui est aussi chargé de faire la compensation des plus-values avec l'indemnité. Dans sa composition les propriétaires trouvent une garantie de protection que n'offre pas la Commission purement administrative de 1807 et ils peuvent compter que, sous prétexte de plus-value, l'administration ne cherchera pas à s'assurer l'expropriation dans les conditions les moins onéreuses. C'est plutôt l'inconvénient inverse qui est à redouter. En transférant de l'administration aux propriétaires le

soin de fixer l'indemnité, le législateur a fait passer cette attribution d'une des parties intéressées à l'autre. Les intérêts des propriétaires sont sûrement garantis; mais ce sont ceux de l'administration qui risquent d'être compromis. On sait qu'en fait, les jurys d'expropriation fixent généralement des chiffres d'indemnité beaucoup trop élevés; ils mettent l'administration expropriante à la merci des exigences des propriétaires et en rendant les expropriations très onéreuses pour la collectivité, entravent souvent ou retardent l'exécution de travaux d'intérêt général. Ce danger qui existe pour la fixation de l'indemnité existe aussi pour l'évaluation des plus-values, souvent fort délicate, car il n'est pas toujours facile d'apprécier l'augmentation de valeur « immédiate et spéciale » que l'expropriation va attribuer aux parcelles non expropriées.

C'est sans doute un des motifs pour lesquels la proposition Emile Bender, qui, d'ailleurs, émane de socialistes adversaires de la propriété individuelle, maintient le principe du règlement par voie administrative de la contribution pour plus-value, tout en accordant plus de garanties d'impartialité, par l'appel possible au Conseil d'Etat et par la faculté d'arbitrage.

La Convention de 1912 entre l'Etat et la Ville de Paris maintient la Commission de 1807 nommée par décret.

Pour concilier les intérêts en présence, celui de l'administration et celui des propriétaires, sans rompre l'équilibre entre l'une ou l'autre partie, la meilleure mé-

thode serait d'instituer une Commission mixte paritaire, composée d'un nombre égal de représentants de l'administration et de représentants des propriétaires, chargés d'une part, de fixer les indemnités d'expropriation et de les compenser avec les plus-values, d'autre part, de déterminer la part contributive des propriétés à la charge des travaux dont elles profitent directement. On imiterait ainsi le système des comités paritaires, de plus en plus consacrés par l'usage et par la loi en matière de travail, qui permet, par l'accord des organisations ouvrières et patronales, de résoudre les conflits du travail et de déterminer, par des conventions collectives, des conditions du travail, en conciliant le plus heureusement possible les intérêts opposés des patrons et des ouvriers.

La présidence de la Commission pourrait être confiée à un membre de la magistrature, comme le prévoit la convention entre l'Etat et la Ville de Paris relative au déclassement des fortifications. Son rôle serait de conserver aux débats une direction ordonnée et impartiale, et de vérifier, dans l'intérêt des parties en présence, la régularité des opérations administratives préalables, comme le fait le tribunal civil avant de prononcer l'expropriation.

Cette procédure uniforme, jointe aux conditions moins rigoureuses exigées pour la contribution obligatoire — suppression de la condition d'une plus-value notable, de la limitation de la contribution à la moitié de l'indemnité — ferait du principe de l'art. 30 de la loi de 1807 le

complément du principe de l'art. 51 de la loi de 1841. Ces deux groupes de dispositions parallèles seraient dominés par une idée commune. Quand un travail d'intérêt général profite spécialement à quelques uns, il est légitime que la charge de la collectivité en soit d'autant diminuée. Si le propriétaire est exproprié, l'indemnité se compense avec les plus-values de la partie non expropriée; s'il n'est pas exproprié, il doit participer à la dépense collective, dans la mesure où il en bénéficie. Les deux institutions se complètent.

Leur application régulière et habituelle n'aurait pas seulement pour effet d'alléger sensiblement, pour les collectivités nationales, régionales ou locales, la charge des travaux d'intérêt général, et d'atténuer l'objection financière qui fait souvent hésiter à les entreprendre. Elle ferait cesser la véritable iniquité, la rupture d'équilibre résultant de ce que l'une des institutions est normalement appliquée, tandis que l'autre reste lettre morte. En pratique, la situation est celle-ci : un propriétaire exproprié d'une partie de sa propriété voit son indemnité diminuée de la plus-value dont bénéficie la parcelle non expropriée. Mais l'art. 51 n'autorise que la compensation. L'indemnité peut être réduite par le montant de la plus-value, supprimée même, — quoique ce résultat soit contesté par la jurisprudence — mais l'administration ne peut aller au-delà. Si la plus-value dont bénéficie la partie restante est supérieure à la valeur de la parcelle expropriée, l'art. 51 ne donne pas d'action à l'administration pour y participer. L'action de l'art. 30 de la loi de 1807.

lui permettrait d'en bénéficier, mais elle reste en fait à peu près inusitée. L'exproprié profite ainsi gratuitement de la plus-value de la partie qui lui reste.

Or, l'hypothèse où la partie non expropriée de la propriété prend une plus-value supérieure à la valeur de la parcelle expropriée est loin d'être exceptionnelle.

Il arrive fréquemment que l'ouvrage public à construire emprunte uniquement la bordure d'une propriété, que la ligne du chemin de fer projetée y découpe une simple bande de terrain. La superficie expropriée est faible par rapport à l'ensemble du domaine. Le propriétaire conserve la plus grande partie de son fonds et la plus-value acquise à la partie restante dépasse de beaucoup la valeur de la minime parcelle expropriée.

Mais plus privilégiés encore sont les propriétaires non expropriés riverains ou voisins de l'ouvrage public. Pour eux, la plus-value est intégralement un gain ; ils en bénéficient sans bourse délier. Pas de compensation, puisqu'ils ne sont pas expropriés, pas de contribution, puisque la loi de 1807 n'est pas appliquée. Le propriétaire exproprié laisse à la collectivité au moins une partie de son indemnité, pour compenser le profit qu'il tire de l'opération. Le propriétaire non exproprié ne lui laisse rien et le travail public, qui est une charge pour l'ensemble, est une aubaine pour lui.

En simplifiant la procédure, en exigeant des conditions moins rigoureuses, en laissant à une Commission mixte paritaire la mission de fixer la contribution, on encouragerait l'administration à utiliser plus fréquemment la

faculté de l'art. 30. En même temps qu'on faciliterait ainsi l'exécution des travaux d'utilité générale, devenus moins onéreux, on ferait cesser l'injuste différence entre expropriés et non expropriés. Compensation et indemnité contributive se complèteraient. Au propriétaire exproprié, on réclamerait sa participation sous forme d'exception de compensation des plus-values ; au-delà de l'indemnité, et contre les propriétaires non expropriés, l'administration agirait par voie d'action, pour obtenir d'eux une collaboration pécuniaire à l'œuvre collective. Ainsi tous ceux qui en tireraient un profit particulier supporteraient aussi une partie de la charge, dans une proportion toujours identique et suivant des bases fixées par une commission composée de manière à sauvegarder tous les intérêts.

§ 2 : *La taxe sur la valeur en capital à Paris.*

La contribution sur les plus-values instituée par l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807, d'ailleurs à peu près inappliquée, et la compensation des plus-values ordonnée par l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 en matière d'expropriation, ne constituent que des applications très spéciales du principe de la taxation des plus-values. Elles visent uniquement l'hypothèse de plus-values résultant directement et immédiatement de l'exécution d'un travail public et leur objet exclusif est d'alléger pour la collectivité la charge de ce travail, en forçant à y contribuer ceux qui en tirent un profit direct, ou en

réduisant la charge d'indemnités à payer aux expropriés qui en bénéficient par ailleurs.

L'application de ces textes suppose un travail public déterminé et la preuve d'un lien de causalité, d'un rapport immédiat et direct, entre la plus-value et l'opération exécutée. Il ne s'agit ni d'équité fiscale, ni de meilleur régime économique et social.

Les caractères de la taxe sur la valeur en capital établie à Paris par la loi du 31 décembre 1900 semblent tous différents. Par ses caractères et par son objet, elle se rapproche des impôts anglais et allemands sur la plus-value. Comme elle constitue actuellement la seule application en France de ce régime, il convient de lui consacrer quelques développements, d'autant plus que, tout récemment, un préfet de la Seine a proposé de compléter cette taxe à Paris par une taxe sur les plus-values.

La loi du 29 décembre 1897 avait enjoint aux communes de réduire les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, vins, cidres, poirés, hydromels et les avait autorisés à les supprimer. Pour compenser le déficit ouvert dans les budgets communaux par la réduction ou la suppression de cette recette, elle les autorisait à établir certaines catégories de taxes directes et de taxes indirectes.

Le Conseil municipal de Paris décida la suppression complète de son octroi sur les boissons hygiéniques et la création d'un certain nombre de taxes indirectes et de taxes directes. Sa délibération fut approuvée et les nouvelles taxes, dites taxes de remplacement des droits

d'octroi sur les boissons hygiéniques, furent autorisées par la loi du 31 décembre 1900.

Les taxes indirectes ne nous intéressent pas. Quant aux taxes directes, l'une d'elles représente une contre-prestation pour service rendu : la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères ; une autre, la taxe sur les locaux d'habitation, est un complément de la contribution mobilière. Deux autres, la taxe foncière et la taxe sur les locaux commerciaux et industriels, constituent des annexes des impôts fonciers et de la patente. Ce supplément de sacrifices demandé aux propriétaires et aux patentés se justifiait par la considération suivante : les grands travaux exécutés dans les dernières années par la ville de Paris (voirie, développement des moyens de transport, métropolitains projetés) donnaient une plus-value aux propriétés foncières et aux fonds de commerce. Les taxes nouvelles étaient une compensation de ce profit et assuraient la participation aux dépenses municipales de ceux qui en avaient le plus bénéficié.

Ces taxes ont ainsi pour fondement celui qui est à la base de la contribution de la loi de 1807, de la compensation de la loi de 1841 et des systèmes généraux de taxation des plus-values. Elles diffèrent cependant des premières, parce que leur perception n'exige aucun rapport de causalité entre un travail public et une plus-value : c'est l'ensemble de l'activité municipale et même la conjoncture sociale (augmentation de la population) qui les justifie, mais elles frappent toutes les propriétés ou tous les fonds, sans qu'il soit nécessaire de prouver que l'exécution de tel ouvrage public a déterminé leur profit.

Elles diffèrent surtout, à la fois des conceptions de 1807 et de 1841 et des systèmes anglais et allemand, en ce qu'elles ne sont pas des taxes sur la plus-value. Elles atteignent l'ensemble des propriétés ou des fonds de commerce, qu'ils aient ou non bénéficié d'une plus-value, et elles sont assises non sur une plus-value, mais sur l'ensemble du revenu foncier (taxe foncière), sur l'ensemble de la valeur locative des locaux commerciaux (taxes sur les locaux commerciaux et industriels)

Les considérations qui les ont fait adopter sont donc seules à retenir, en dehors de leurs conditions d'application, dans une étude sur l'imposition des plus-values. Elles s'écartent encore notablement des impôts sur la plus-value en ce qu'elles atteignent l'ensemble d'un revenu réel (taxe foncière) ou présumé, d'après des signes extérieurs (taxes sur les locaux commerciaux), tandis que les impôts sur la plus-value frappent une plus-value en capital, sont des impôts sur le capital.

Ce caractère rapproche des impôts sur la plus-value une dernière taxe établie depuis 1900 : la taxe sur la valeur en capital.

Dans le régime voté par le Conseil municipal et approuvé par la loi du 31 décembre 1900, c'était une taxe de 0 fr. 50 % sur la valeur vénale des propriétés non bâties. C'était le premier exemple en France d'une taxe directe et annuelle sur le capital. Le but de cette taxe était à la fois d'équité fiscale et économique. Il la rapprochait des taxes anglaise et allemande.

Les terrains étaient cotisés à Paris à l'impôt foncier

sur un revenu forfaitaire de 0 fr. 10 par mètre carré, n'étant pas productifs de revenu. Il résultait de cette évaluation locative dérisoire que les propriétaires de terrains valant en capital 50, 100, 500, 1000 francs le mètre carré, ne supportaient, parce qu'ils ne rapportaient rien, à peu près aucune charge fiscale. En les frappant d'après leur valeur vénale, on corrigeait cette inégalité fiscale et l'on proportionnait l'impôt aux facultés contributives du contribuable.

Mais comment le propriétaire d'un terrain pourrait-il acquitter une taxe annuelle, puisque ce terrain ne lui rapportait rien ? c'était le second but de la taxe. On escomptait que le propriétaire serait contraint ou de vendre pour se débarrasser de la taxe, ou de construire pour obtenir un revenu lui permettant de la payer chaque année. On voulait forcer les propriétaires à construire des maisons de rapport ou à vendre à des individus ou à des sociétés, qui construiraient. Si le propriétaire d'un terrain valant jusqu'à 1.000 francs le mètre carré se résignait à le laisser improductif, c'est qu'il en voyait la valeur vénale monter de jour en jour. Il espérait le revendre au moment favorable, avec un gros bénéfice, sans avoir couru de risques. En maintenant le sol à l'état nu, il réduisait le nombre des locaux d'habitations et à mesure que la demande augmentait, avec l'accroissement de la population urbaine, l'offre restait toujours la même.

Le propriétaire contribuait ainsi à maintenir et à aggraver la hausse des loyers. Cette hausse augmentait le revenu des immeubles et leur valeur vénale ; elle

augmentait la valeur vénale du sol, devenu insuffisant pour loger toute la population.

La taxe sur la valeur en capital devait pousser les propriétaires à vendre ou à bâtir.

Pour atteindre ce résultat, son taux avait été fixé à 0 f. 50 de la valeur vénale. Ce taux était trop élevé pour une taxe sur le capital, qui ne doit être pas une confiscation progressive de la propriété. On reprochait, en outre, à la taxe de frapper des jardins, des cours, et de pousser les propriétaires à supprimer tous les espaces libres, si nécessaires à l'hygiène, dans une ville où la densité de la population est particulièrement élevée. Le rendement de cette taxe n'atteignit guère que la moitié des prévisions : 2 millions 1/2 au lieu de 4 millions 1/2. Ce faible résultat, joint aux considérations qui précèdent a bientôt fait abandonner cette taxe. Dès 1902, elle a été remplacée par une taxe de 0 f. 10 de la valeur vénale qui frappe toutes les propriétés, bâties ou non bâties, sauf celles appartenant à la Ville de Paris, au département de la Seine ou à l'administration de l'Assistance publique. Cette taxe rappelle les taxes allemandes sur la valeur courante. Assise sur le capital, elle a le double objet de la taxe abrogée, mais la taxation des propriétés bâties a permis de réduire son taux trop élevé. Elle atteint l'ensemble de la valeur vénale et non les plus-values ; mais calculée sur le capital, elle permet de suivre la hausse des propriétés et d'en faire bénéficier le budget municipal. Elle est assise sur la valeur vénale, révisée tous les dix ans en même temps que l'évaluation

locative faite en vue de l'impôt foncier. Son rendement annuel est d'environ 15 millions 1/2.

SECTION II.

Projets et propositions d'imposition des plus-values

C'est à ces applications modestes que se réduit actuellement, en France, la taxation des plus-values.

Divers projets et propositions ont eu pour objet de l'établir avec une portée plus générale, à l'imitation plus ou moins servile des systèmes fiscaux anglais et allemand.

Puisque nous venons de parler de la taxe municipale sur le capital nous commencerons par exposer le projet Delanney spécial à la ville de Paris. Nous examinerons ensuite des propositions de taxes, s'appliquant à l'ensemble des territoires, et frappant des plus-values immobilières ou même, d'une manière plus étendue encore, l'enrichissement global.

§ 1. *La taxation des plus-values immobilières par la ville de Paris. Le projet Delanney.* — Tandis que la taxe sur la valeur en capital, créée en 1900 et modifiée en 1902, frappe l'ensemble de la valeur vénale, M. Delanney, préfet de la Seine, avait proposé au Conseil municipal, dans les projets de budgets pour 1913 et 1914, l'établissement d'une taxe portant sur les plus-values. Dans ses mémoires présentés à l'assemblée municipale, sur ces

projets, M. Delanney faisait ressortir par des statistiques l'importance et la persistance de la hausse de valeur des propriétés immobilières à Paris depuis 1830. Il justifiait la taxe sur les plus-values par les considérations d'ordre fiscal, économique et social, déjà invoqués par les législateurs anglais et allemand.

La taxe qu'il proposait présentait d'ailleurs des caractères originaux, qui la différenciaient profondément des taxes anglaise et allemande. Tandis que celles-ci sont des impôts de mutation, perçus à l'occasion de toute transmission ou des ventes seules, M. Delanney prévoyait une taxe directe et annuelle. Une considération de tactique l'avait poussé à choisir cette modalité. Le Parlement était déjà saisi de plusieurs propositions d'imposition des plus-values, toutes sous la forme d'impôts de mutation. M. Delanney n'avait chance d'obtenir des Chambres le vote de la loi indispensable pour l'application de taxes municipales qu'à la condition de leur présenter un système différent, qui ne parût pas concurrencer l'initiative parlementaire, ni se superposer à des impôts de mutation d'Etat.

Cette considération n'était du reste qu'accessoire. M. Delanney voyait dans l'annualité plusieurs avantages. Pour la ville de Paris, le produit annuel serait plus régulier, indépendant du nombre et de l'importance des mutations. Pour le contribuable, une taxe annuelle, acquittée sur le revenu, serait moins lourde qu'une taxe recouvrée en une fois et venant s'ajouter aux droits de mutation. La taxe annuelle évitait en outre des compli-

cations nécessaires pour l'application d'un impôt de mutation : dispositions contre les mutations dissimulées ; taxe périodique de remplacement pour les personnes morales dont les biens ne se transfèrent jamais ; dégrèvements pour les longues possessions.

L'importance des plus-values n'est pas, en effet, fonction seulement de deux chiffres, un prix d'achat et un prix de vente, elle est aussi fonction du temps. Une plus-value constatée sur une période d'une année est relativement plus considérable qu'une plus-value du même montant constatée sur une période de vingt ans. La loi allemande prend en considération cet élément-temps, en accordant diverses faveurs de traitement aux longues possessions.

Une taxe annuelle permet d'en tenir un compte mathématique, en ramenant au même intervalle de temps, pour toutes les propriétés, les points de comparaison des valeurs vénales successives. Le projet Delanney frappait d'une taxe annuelle les plus-values résultant de la comparaison des chiffres de deux évaluations décennales successives. A Paris, les valeurs locatives immobilières sont révisées tous les dix ans, ainsi que les valeurs en capital, et ces dernières qui servent de base, pendant les dix années suivantes, à la taxe sur la valeur en capital auraient été également utilisées pour l'assiette de la taxe sur les plus-values.

Ce procédé supprimait pour l'application de la taxe les difficultés de l'évaluation des valeurs, si délicate dans la mise en pratique des taxes anglaise et allemande. M. Delanney faisait observer, dans son mémoire au Con-

seil municipal, que l'établissement de la taxe sur la valeur en capital n'avait donné lieu qu'à un nombre de réclamations infimes par rapport au nombre des propriétés évaluées.

La taxation annuelle des plus-values se heurte à une difficulté. La plus-value constatée lors d'une révision décennale et qui sert de base à l'imposition pendant les dix années suivantes, peut disparaître en cours de cette période. Le projet Delanney tient compte de l'objection. Les diminutions de plus-values dépassant 50 % donnent lieu à une réduction de taxe ; quant aux diminutions n'atteignant pas cette proportion, il les néglige, parce qu'elles ont été généralement compensées par l'augmentation du revenu, supérieur au montant de la taxe même lorsqu'elle frappait la plus-value totale.

Une disposition originale du projet Delanney tient compte d'une objection adressée au principe de l'imposition des plus-values. Si la collectivité frappe les augmentations de valeur dues à son fait ou à la conjoncture sociale, elle doit, à l'inverse, tenir compte des moins-values résultant de ces causes. Le projet Delanney prévoit, au cas de moins-value, une compensation, effectuée sur le montant de la taxe sur la valeur en capital. Si une évaluation décennale fait ressortir, par rapport à l'évaluation précédente, une moins-value supérieure à 10 %, la taxe sur la valeur en capital est réduite de 1 % de la portion de la moins-value excédant 10 % de la valeur de l'immeuble. La réduction est d'ailleurs limitée au montant de la taxe ; elle ne peut le dépasser et donner

lieu à une restitution d'argent, conformément aux principes généraux du droit fiscal.

Le principe de cette compensation n'en est pas moins fort intéressant. Il ne figure ni dans l'Act anglais de 1910, ni dans la loi allemande de 1911. On ne peut en rapprocher, *mutatis mutandis*, que la disposition déjà mentionnée de la loi du 1^{er} juillet 1916 portant une contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. Cette contribution est établie, pour chaque année, sur le bénéfice net excédant le bénéfice normal du temps de paix. Mais l'impôt n'est pas immédiatement exigible en totalité et la partie non exigible forme un fonds servant à compenser les déficits ultérieurs. Aux termes de l'art. 16 «...pour toutes les sociétés ou les personnes patentées ou passibles de la redevance des mines visées aux alinéas 4 et 5 de l'art. 1^{er}, les deux derniers quarts de la contribution afférente à chaque exercice d'imposition ne seront exigibles que six mois après l'expiration du dernier exercice de la période pour laquelle la contribution extraordinaire est instituée. Dans ces six mois, en cas de déficit par rapport au bénéfice normal, révélé par un des bilans de la période de guerre, le contribuable aura droit, sur la présentation de toutes ses feuilles d'imposition relatives à la contribution, à une détaxe correspondant à l'importance de ce déficit. La détaxe sera calculée en appliquant au moment de ce déficit la moyenne des taux effectifs des contributions des différents exercices.

« Le montant de la détaxe sera déduit de celui des

impositions restant dues sur les exercices précédents, sans qu'en aucun cas, il puisse y avoir lieu à répétition au bénéfice du contribuable.»

Cette disposition diffère cependant de celle du projet Delanney. La compensation se fait sur une partie de la taxe même, réservée dans ce but ; la contribution de guerre est établie pour une période de temps déterminée et le résultat financier d'une entreprise, pour toute la période de guerre, est considéré comme faisant, dans une certaine mesure, un tout unique, avec ses hauts et ses bas. La contribution ne frappe que le résultat final.

Dans le projet Delanney, la taxe a été perçue pendant les dix dernières années, en allant en s'atténuant avec l'importance décroissante des plus-values. Une moins-value ressort d'une nouvelle évaluation, la compensation d'une taxe déjà acquittée se fait sous la forme de réduction d'une autre taxe sur la valeur en capital. Mais malgré cette différence, le principe reste le même ; on tient compte au contribuable des moins-values.

La taxe proposée par M. Delanney porte sur les plus-values non gagnées. En conséquence, après avoir déterminé l'accroissement de valeur en capital par le rapprochement de deux évaluations décennales successives, le projet déduit les dépenses d'amélioration faites par le propriétaire. Il ajoute, par contre, les considérant comme des gains fortuits, les indemnités exceptionnelles non employées au profit de l'immeuble, telles que les indemnités d'assurance en cas d'incendie à défaut de reconstruction de l'immeuble.

Comme la législation anglaise, M. Delanney encourage le maintien des espaces libres. Si le revenu net de l'immeuble n'atteint pas 3 %, il déduit de la plus-value imposable la différence entre ce revenu et le revenu normal de 3 %, multiplié par le nombre d'années compris entre les deux évaluations. Même déduction pour les cours et jardins attenants à une propriété bâtie, qui doivent être évalués à part si leur superficie dépasse celle des bâtiments.

Le taux de la taxe était progressif, non d'après l'importance absolue de la plus-value, mais d'après son importance relative par rapport à la valeur totale de l'immeuble lors de l'évaluation décennale précédente. Les taux étaient les suivants :

2 %	pour une plus-value inférieure à 20 %.
2,50 %	atteignant de 20 à 50 %.
3 %	supérieure à 50 %.

La taxe étant annuelle, la plus-value ressortant à une révision décennale était frappée, pendant les dix années suivantes, d'une taxe atteignant de 20 à 50 %. Aucun minimum de plus-value n'était exonéré.

La taxe sur les plus-values immobilières proposée par M. Delanney a été rejetée par le Conseil municipal dans la discussion des projets de budgets pour 1913 et 1914.

Le rapporteur général du budget, M. Dausset, n'avait cependant pas porté contre elle une condamnation de principe. Le rejet lui paraissait plutôt dicté par des mo-

tifs d'opportunité. Il redoutait que le jeu de l'incidence ne fit retomber le poids de la taxe sur les locataires et ne vint aggraver la hausse des loyers qu'elle avait pour objet d'atténuer. M. Dausset suggérerait au Conseil municipal d'attendre et de se réserver.

Depuis l'époque où le Conseil municipal a approuvé ces conclusions, la guerre a passé et n'a fait qu'accentuer, en raison de l'arrêt des constructions pendant cinq ans, de la hausse des matériaux et des salaires, l'accroissement de la population urbaine, — la crise des loyers, au point de l'amener à l'état aigu. Les conclusions du Rapporteur général de 1914 sont aujourd'hui plus fondées que jamais, et il est à prévoir que le Conseil municipal, ayant de voter une taxe sur les plus-values, attendra et se réservera longtemps encore.

§ 2. — *La proposition Ajam : Taxe sur la plus-value sociale.* — La question de l'imposition des plus-values a été amorcée à la Chambre en 1911, par le ministre des Finances.

Il se proposait de réduire de 7 à 5 p. 100 le taux des droits de mutation sur les ventes immobilières, qui frappe lourdement la propriété et entrave la circulation des biens, sans produire un rendement bien élevé (160 millions de francs), si l'on envisage leur taux.

Le ministre des Finances, pour combler le déficit budgétaire à provenir de cette réduction, envisageait la création d'une taxe sur la plus-value, perçue à l'occasion des

mutations. Cette assiette nouvelle du droit de mutation, en frappant, non pas la totalité de la valeur transmise, mais le gain que la vente ferait ressortir au profit du vendeur, aurait réalisé la personnalité de l'impôt. Le droit de mutation atteint le vendeur qui perd sur son prix d'achat comme celui qui gagne. L'impôt de plus-value n'atteindrait que le vendeur qui réalise un gain sur son prix d'achat et dans la mesure de ce gain.

Le ministre proposait seulement à la Chambre des députés de voter, à titre d'indication, un crédit de dix mille francs en vue d'ouvrir une enquête sur le rendement probable d'un impôt sur les plus-values. Le crédit fut voté à la Chambre le 16 novembre 1911 et rejeté par le Sénat. Rétabli le 1^{er} février 1913, il fut maintenu au budget de 1914.

Le 10 juin 1912, la Chambre avait été saisie, d'une proposition de loi émanée de M. Ajam, « ayant pour objet la création d'un impôt sur la plus-value sociale ».

Malgré ce titre trop ambitieux, M. Ajam ne prévoit qu'un impôt de mutation sur les plus-values immobilières. Son projet est calqué sur la loi allemande de 1911, ce qui nous dispense de nous y arrêter longuement. L'impôt est perçu à l'occasion de toute mutation de propriété immobilière entre vifs à titre onéreux, volontaire ou forcée. Il frappe la plus-value calculée d'après le système allemand : c'est la différence entre le prix de vente, dont on déduit les frais de mutation, et la différence entre le revenu effectif et le revenu à 3 p. 100 — et le prix d'achat, auquel on ajoute les dépenses de construction et d'amélioration.

Les officiers ministériels sont tenus de communiquer au fisc les pièces utiles pour l'établissement de l'impôt.

Le taux varie de 10 à 30 p. 100 et le produit est attribué pour 60 p. 100 à l'Etat et pour 40 p. 100 aux Communes.

§ 3. — *La proposition Javal : Taxe sur l'enrichissement global.* — Les systèmes d'imposition des plus-values appliqués en Angleterre et en Allemagne et les taxes existantes ou proposées en France n'ont qu'une portée assez étroite. Si l'on excepte la contribution sur les bénéfices de guerre, dont la durée est provisoire, ce sont des impôts sur les plus-values immobilières : ils n'atteignent que la propriété immobilière ; le sol seul en Angleterre, la propriété bâtie et non bâtie en Allemagne et en France.

Au point de vue théorique, c'est là un point de vue trop étroit. Le phénomène de la rente, aperçu par Stuart Mill et Ricardo pour la terre, observé, au fur et à mesure du développement des agglomérations, pour les terrains urbains et pour la propriété bâtie, a une portée beaucoup plus générale. Les fonds de commerce, les valeurs de bourse, les œuvres d'art, les bijoux, les matières les plus courantes, ont aussi leurs variations de valeur. Il est illogique et injuste de faire peser un impôt de plus-value uniquement sur les propriétés immobilières et de laisser de côté les plus-values mobilières.

D'autre part, si le phénomène de la plus-value se manifeste en tous ordres de propriété, il n'affecte pas

un caractère constant et universellement uniforme. Telle propriété ou telle valeur hausse, telle autre baisse. A-t-on le droit d'imposer un individu sur la hausse d'une terre au nom de l'équité fiscale, s'il possède aussi une autre propriété ou des valeurs qui sont en baisse ? L'égalité fiscale consiste dans l'égalité du sacrifice. Le sacrifice est plus grand si le profit réalisé par un individu sur un bien se trouve atténué ou annihilé par la diminution de valeur ou la perte de valeur sur un autre.

Le principe du sacrifice égal conduit ainsi à l'impôt personnel, qui envisage la situation fiscale dans son ensemble et tient compte de tous ses éléments pris globalement, les bons et les mauvais. La compensation des moins-values n'est qu'une application de cette idée.

Pour réaliser la personnalité absolue, un impôt doit donc : s'appliquer à tous les éléments immobiliers et mobiliers, du patrimoine d'un individu, frapper ce patrimoine dans son individualité, dans son ensemble, en totalisant tous les gains et en déduisant toutes les pertes.

Réaliser l'impôt personnel, c'est le but poursuivi par M. Jean Javal dans sa proposition, déposée sur le bureau de la Chambre le 9 juin 1910. Il préconise un impôt sur l'enrichissement global, c'est-à-dire qui atteint tous les éléments, mobiliers ou immobiliers, du patrimoine, déduction faite des pertes. Le taux est progressif par tranches, de 1, 2 p. 100 sur les enrichissements inférieurs à 10.000 francs, à 10 p. 100 sur la partie de l'enrichissement qui dépasse 625.000 francs.

L'application de la taxe proposée par M. Javal repose

sur un mécanisme ingénieux. Ce n'est ni une taxe de mutation ni une taxe annuelle. Ce sont les contribuables qui choisissent l'époque de l'imposition. Ils ne sont pas tenus de faire des déclarations à des intervalles réguliers. Mais au moment du décès, la taxe est perçue au double sur la partie de l'actif net de la succession qui dépasse le chiffre de la dernière déclaration. A défaut de déclaration, on fixe forfaitairement à 10.000 francs la fortune présumée du contribuable au moment de la mise en vigueur de la taxe. Le double droit est perçu sur tout l'actif net dépassant ce chiffre.

Le contribuable pourrait être tenté, pour atténuer la plus-value imposable, d'exagérer les chiffres servant de point de départ : mais il s'exposerait alors à voir ces chiffres pris comme base de l'impôt sur le revenu. D'autre part, le taux progressif de l'impôt incite le contribuable à rapprocher ses déclarations, sans attendre une plus-value plus importante, qui l'exposerait à un taux plus élevé.

La taxe proposée par M. Javal diffère profondément des taxes précédemment étudiées, par sa généralité d'application. Elle frappe tout enrichissement, quelle qu'en soit l'origine, conjoncture sociale, héritage, activité industrielle, épargne.

Elle est ainsi dominée, non seulement par l'idée de justice fiscale ou sociale, mais par une conception socialiste de la propriété. Les socialistes se proposent d'atténuer ou de supprimer la propriété. En taxant toute augmentation de richesse, quelle qu'en soit l'origine, elle dépasse la pensée de justice fiscale. Elle fait de la taxe

un procédé destiné à frapper toutes plus-values gagnées ou non, même celles qui résultent de dépenses faites par le propriétaire ou d'économies réalisées par lui. Ce n'est pas seulement un instrument de justice fiscale ; c'est un procédé de reprise du capital par la collectivité.

§ 4 : *Le projet Klotz.* — *Contribution extraordinaire sur les accroissements de richesses. — Taxe sur les plus-values.*

Conformément à la promesse qu'il en avait faite au Parlement, M. Klotz, ministre des Finances, déposait sur le bureau de la Chambre, le 13 janvier 1920, un programme fiscal d'ensemble. En vue de résoudre la crise financière extrêmement grave créée par la guerre, il proposait un grand nombre de nouveaux impôts, dont le rendement total était évalué à 8 milliards.

Au nombre de ces impôts figurait une contribution extraordinaire sur les accroissements de richesse et une taxe sur les plus-values.

Comme la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, dont il était le complément, le premier de ces impôts devait avoir un caractère purement transitoire. Le ministre, dans son programme financier, établissait une solidarité entre les premiers exercices budgétaires d'après-guerre. Un certain nombre de recettes d'ordre transitoire, au nombre desquelles la contribution sur les accroissements de richesse, devaient être affectées à la constitution d'une sorte de réserve destinée à combler le déficit de ces exercices particulièrement chargés.

M. Klotz, dans l'exposé des motifs de son projet, présentait de ce nouvel impôt une justification analogue à celle qui avait légitimé l'institution de la contribution sur les bénéfices de guerre. La loi du 1^{er} juillet 1916 frappe les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre par les industriels, les commerçants et les intermédiaires, parce que ces revenus proviennent de la guerre, de la conjoncture sociale. Or, observait le ministre, ces individus ne sont pas les seuls à avoir bénéficié de ces circonstances. Une fois admis le principe de l'imposition des avantages pécuniaires qui en découlent, il est équitable de le généraliser et d'exiger de tous ceux qui ont tiré de la guerre un profit, une contribution particulière aux dépenses qu'elle a entraînées.

La contribution extraordinaire du projet Klotz frappait tout accroissement de richesse réalisé entre le 1^{er} janvier 1914 et le 31 décembre 1919. C'était donc une taxe non renouvelable sur la plus-value globale en capital. Comme les taxes anglaises de 1910 et l'impôt allemand d'Empire de 1911, elle frappait uniquement les plus-values. Mais de ces impôts elle différait profondément par deux caractères. D'une part, elle portait non sur les plus-values foncières, comme les taxes anglaises, ou immobilières, comme l'impôt allemand, mais sur tout accroissement de richesse, quelle qu'en fût la nature, et elle le frappait non dans tel ou tel de ses éléments, mais dans son ensemble, globalement. En outre, ce n'était pas une taxe perçue à l'occasion de chaque mutation, mais une taxe une fois payée.

Par ces deux traits, elle se rapprochait de la contribution établie par la loi allemande du 21 juin 1916 sur les accroissements de richesse, complément et suite de la loi du 3 juillet 1913, qui avait créé une contribution extraordinaire sur les accroissements de fortune.

La valeur des biens au 1^{er} janvier 1914 et au 31 décembre 1919 était déterminée par une déclaration obligatoire du contribuable. Celui-ci avait d'ailleurs la faculté d'opter pour une évaluation forfaitaire, égale à trois fois le revenu de ses capitaux imposables en 1920, déduction faite des revenus provenant exclusivement de son travail.

L'impôt était progressif, avec de larges abattements pour les accroissements minimes, et des réductions pour les personnes chargées de famille et pour les souscriptions aux emprunts de la Défense nationale. D'autres abattements étaient prévus au profit des agriculteurs, en raison des services par eux rendus au pays pendant la guerre.

Les contribuables avaient la faculté de s'acquitter en cinq annuités et des avantages étaient faits à ceux qui se libéraient en bons de la Défense nationale.

A côté de la contribution sur les accroissements de richesse, le projet Klotz instituait un impôt sur les plus-values des immeubles, des fonds de commerce. C'est le premier exemple (à part la proposition Javal) d'un impôt sur les plus-values dépassant la propriété immobilière. Le ministre justifiait cet impôt par l'importance des plus-values des immeubles et des fonds de commerce, manifesté par le grand nombre de transactions.

L'impôt était progressif avec ces taux variant de 5 à

60 p. 100. A la différence de la contribution extraordinaire sur les accroissements de richesse, il était créé à titre de ressource permanente annuelle. Il était perçu à l'occasion des mutations, sur la différence entre les prix d'achat et de vente des immeubles et des fonds de commerce. Dans le cas où aucune mutation ne se serait produite au cours d'une période de 25 ans, l'impôt était mis en recouvrement.

La démission de M. Klotz avec le cabinet Clémenceau a bientôt rendu caduc l'ensemble de ce programme financier. M. François-Marsal, n'a pas repris la contribution sur les accroissements de richesse ni l'impôt sur les plus-values. Dans l'exposé des motifs de son projet de budget, il donnait les raisons de cet abandon. En frappant les accroissements de richesse, on aurait atteint ceux qui, pendant la guerre, avaient épargné, les traitant ainsi plus durement que ceux qui avaient dépensé tout leur revenu sans s'astreindre à aucune économie et avaient ainsi contribué à aggraver la cherté de la vie et la crise du change. D'autre part, l'évaluation au 1^{er} janvier 1914 aurait été souvent rendue fort difficile par les changements énormes apportés par la guerre dans la composition et la valeur des patrimoines ainsi que par la disparition de nombreux chefs de famille, souvent seuls au courant de leurs affaires. Enfin, les agents des contributions directes déjà surchargés par l'application des nouveaux impôts cédulaires et de l'impôt global sur le revenu, n'auraient pu consacrer assez de temps à un contrôle efficace et indispensable des déclarations.

CHAPITRE V.

L'Impôt sur les bénéfices de guerre en France et à l'Etranger.

SECTION I.

Justification de l'imposition sur les bénéfices de guerre.

Le phénomène de la rente différentielle, avons-nous vu dans notre chapitre 1^{er}, n'est pas spécial à la terre, ni même à la propriété immobilière. Il se constate dans les catégories de richesses les plus diverses. Il peut ainsi servir de fondement à un impôt sur des plus-values quelconques, aussi bien que sur des plus-values foncières ou immobilières. Leur taxation peut également trouver sa justification dans l'une ou l'autre des théories générales que nous avons examinées. L'origine sociale de ces plus-values autorise la collectivité à les reprendre par l'impôt, au nom de la théorie de la causalité ou de l'inté-

rêt; cette origine, en accusant leur caractère de bénéfice gratuit pour celui qui en profite, dénote ses facultés contributives et permet de lui demander de contribuer aux charges publiques proportionnellement à ces facultés.

Ces plus-values ne se constatent pas seulement en capital. Plus exactement, les plus-values en capital ne sont que la conséquence de plus-value en revenus, elles n'en sont que l'expression traduite en capitalisation. Si le propriétaire d'une maison de rapport en voit la valeur vénale s'accroître, c'est parce que le prix des loyers s'élève; si les terrains à bâtir se vendent plus cher, c'est grâce à la faculté d'y édifier des constructions qui rapportent de plus en plus.

On conçoit donc une méthode d'imposition qui, au lieu de prendre les plus-values dans le capital, les frapperait au fur et à mesure de leur naissance, dans le revenu. Ce procédé est le seul applicable quand il s'agit de plus-values indépendantes d'un capital; revenus de professions salariées, revenus de professions industrielles et commerciales.

C'est sur ces considérations que repose la contribution des bénéfices de guerre, consacrée en France par la loi du 1^{er} juillet 1916, à l'exemple de plusieurs autres pays belligérants et neutres. En face des pertes ou diminutions de revenus qu'elle a accumulées pour le plus grand nombre, la guerre a fait naître toute une catégorie de privilégiés, qui ont tiré des circonstances une source de profits exceptionnels, par la production d'objets nécessaires à la conduite des hostilités, ou en jouant le rôle

d'intermédiaires dans les marchés ou sous toute autre forme d'activité.

Ce sont là des plus-values en revenus, ayant leur origine dans la conjoncture sociale : au nom de la théorie de la rente, comme de la théorie de l'imposition suivant l'intérêt, comme de la théorie des facultés contributives, leur taxation peut donc se justifier.

Un argument d'ordre moral s'ajoutait à ces considérations théoriques. Des industries et des commerces avaient apporté à leurs heureux exploitants des bénéfices extraordinaires dans leur montant et leur avaient permis d'édifier des fortunes parfois considérées comme scandaleuses, en raison de leur rapidité même par l'opinion publique, qui leur opposait le spectacle des deuils et des ruines matérielles accumulés par la guerre. La spéculation n'avait pas toujours été étrangère à ces bénéfices, réalisés parfois sur une administration incompétente ou obligée par le manque de préparation à la guerre, de conclure d'urgence des marchés à n'importe quelles conditions.

SECTION II.

L'imposition des bénéfices de guerre en France.

L'exposé du projet du motif déposé le 13 janvier 1916 par le gouvernement invoquait ces divers arguments : « La guerre, qui pèse lourdement sur l'ensemble du pays et diminue la plupart des revenus particuliers, est au contraire, pour un certain nombre d'industries et de commerces, une source de bénéfices imprévus et souvent

considérables. Il est de toute justice que ces bénéfices réalisés à l'occasion de la guerre contribuent dans une large mesure aux dépenses de la guerre elle-même¹»

Le principe de la contribution sur les bénéfices de guerre a d'ailleurs paru si juste qu'il n'a guère donné lieu à discussion au Parlement.

Après ces considérations générales, qui montrent par quel côté l'imposition des bénéfices de guerre touche à la question de la taxation des plus-values, nous nous contenterons d'exposer très rapidement les grandes lignes de la loi du 1^{er} juillet 1916.

Aux termes de l'art. 1^{er}, la contribution porte sur les bénéfices réalisés à partir du 1^{er} août 1914 par les patentés, les exploitants de mines, les personnes ayant passé des marchés, ou joué le rôle d'intermédiaires dans la conclusion de marchés avec une administration publique, exemption faite des agriculteurs pour la vente de leurs récoltes à l'Etat.

Application du principe de l'imposition des plus-values, la taxe porte uniquement sur les parties des bénéfices de guerre excédant le bénéfice normal; celui-ci est constitué par la moyenne des bénéfices réalisés pendant les trois derniers exercices antérieurs au 1^{er} août 1914, avec faculté pour le contribuable d'opter pour une des évaluations forfaitaires suivantes : soit 6 p. 100 des capitaux engagés, soit 5.000 francs, soit 30 fois le principal de la patente d'avant-guerre.

1. J. O. Doc. parlem. Chambre, Annexes, p. 9 et suiv.

Le bénéfice imposable est l'excédent sur le bénéfice normal du bénéfice net de la guerre pour la période du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1915, puis pour chaque année ultérieure.

« Le bénéfice net, dit l'art. 3, est calculé en établissant le bilan pour chaque entreprise, suivant les règles antérieures propres à cette entreprise. »

Le même article autorise la déduction de certains éléments : sommes mises en réserve légale; sommes « habituellement » réservées à l'amortissement des bâtiments et du matériel, aux amortissements exceptionnels de guerre; intérêt des capitaux des entreprises situées en pays envahis.

L'art. 3 contient une disposition intéressante, qui donne à la taxe un caractère personnel et global, en tenant compte de l'ensemble des entreprises : « Pour la comparaison du bénéfice normal avec celui qui a été réalisé au cours de la période de guerre, les bénéfices à comparer sont constitués par la totalisation des produits nets des diverses entreprises exploitées en France par un même contribuable, sous déduction, s'il y a lieu, des pertes résultant d'un déficit d'exploitation dans certaines de ces entreprises. »

Suivant la méthode de l'ensemble du nouveau système fiscal français, la détermination du bénéfice net et du bénéfice normal est faite au moyen d'une déclaration du contribuable obligatoire et contrôlée, faite dans le premier trimestre de chaque année d'imposition, et dans la même forme que la déclaration concernant l'impôt sur

le revenu. Le défaut de déclaration un mois après une mise en demeure entraîne la taxation d'office.

Le contrôle des déclarations et les impositions d'office sont effectués par une Commission siégeant au chef-lieu du département et comprenant les chefs des grandes administrations financières. La composition purement administrative a été admise à la demande même des groupements des professionnels, les commerçants n'ont pas voulu que certains d'entre eux ne fussent institués en juges de leurs concurrents et appelés à connaître le secret de leurs affaires. La commission statue après avoir entendu le contribuable.

Ses décisions sont susceptibles d'un recours de la part des imposables ou du Directeur des Contributions directes à une Commission supérieure, siégeant au ministère de l'Intérieur et composée de hauts fonctionnaires et de six représentants du commerce, élus par la réunion des présidents des Chambres de commerce. L'appel doit être formé dans le mois de la notification de la décision de la commission départementale. A la différence de celle-ci, la Commission supérieure est un véritable Tribunal et peut ordonner des mesures d'instruction. La Chambre des Députés avait accepté le principe du taux progressif d'après l'importance du bénéfice imposable proposé par le gouvernement ; elle y avait ajouté un second tarif progressif, d'après le rapport entre le bénéfice normal et le bénéfice imposable. Elle tenait compte ainsi à la fois de l'importance absolue et de l'importance relative de la plus-value. A la suite d'un

amendement au Sénat, la loi de 1916 a porté la taxe au taux uniforme de 50 %.

Pour des considérations d'ordre budgétaire, la loi du 30 décembre 1917 a rétabli le principe progressif en élevant le taux de la contribution à :

60 % pour les bénéfices imposables dépassant ..	100.000 fr.
70 % — — — — — ..	250.000 fr.
80 % — — — — — ..	500.000 fr.

La progressivité est plus conforme à l'ensemble du nouveau système fiscal français et au principe de l'imposition d'après le sacrifice. Mais avec des taxes aussi élevées, la contribution prend l'aspect d'un partage de bénéfices avec l'Etat ou même d'une reprise de la plus-value par la collectivité.

Pour l'établissement des rôles et le recouvrement de la contribution, on suit les règles ordinaires en matière de contributions directes. La cotisation est payable par quarts, de trois mois en trois mois.

Pour les patentés et propriétaires de mines, la loi de 1916 établit une règle anormale, qui accuse le caractère personnel de l'impôt : la moitié de la contribution est seule exigible de suite et le complément constitue une réserve destinée à détaxer les périodes ultérieures déficitaires. Les moins-values entrent ainsi en compensation et l'ensemble du bénéfice extraordinaire de guerre constitue un ensemble et une unité imposables (art. 16 al. 3 et 4).

Le paiement de la contribution en trois annuités est

admis pour ceux qui justifient avoir employé une partie de leurs bénéfices exceptionnels en extension de leur entreprise.

La loi du 1^{er} juillet prévoit enfin des sanctions rigoureuses de ses dispositions : taxation d'office ; majoration de droits en cas de défaut de déclaration ou de déclaration insuffisante, commise de mauvaise foi ; emprisonnement ou amende correctionnels, en cas de manœuvre frauduleuse.

Au cours de la discussion du budget de 1920, plusieurs modifications de la contribution sur les bénéfices de guerre ont été proposées. Le projet déposé par M. Klotz, le 20 janvier 1920 comportait une supertaxe additionnelle, que la Chambre et le Sénat ont repoussée.

D'autre part, un certain nombre de membres de la Chambre des Députés ont proposé au cours de la discussion, de proroger jusqu'au 31 octobre 1920, la période d'application de la loi du 1^{er} juillet 1916. La Chambre des Députés a rejeté cet amendement et adopté la date du 30 juin 1920. Le Sénat, au contraire, a accepté la prorogation jusqu'au 31 octobre. La question a été examinée tout récemment par la Commission du budget de la Chambre, qui s'en est tenue à la date primitivement admise par la Chambre à savoir le 30 juin 1920.

La contribution sur les bénéfices de guerre n'a donné jusqu'à présent que des résultats assez médiocres. Ils s'expliquent par la lenteur des opérations d'assiette de la part des agents de l'Administration et par la lenteur des opérations de recouvrement par les percepteurs pen-

dant la guerre. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les contribuables avaient la faculté de s'acquitter de la moitié seulement de la somme due pour chaque exercice.

Ces considérations font comprendre que le ministre ait pu déclarer récemment à la tribune de la Chambre que les sommes qui allaient être mises en recouvrement s'élevaient à 15 milliards. Le recouvrement va, sans doute, s'effectuer plus rapidement que pendant la guerre où les contribuables ont été assez ménagés, pour leur permettre l'extension de leurs opérations et pour tenir compte des déficits ultérieurs possibles à compenser. Actuellement, le résultat d'une exploitation pendant la période d'imposition peut être connu à peu près intégralement dans son ensemble. Le fisc peut également compenser les pertes résultant des entreprises situées en pays envahis.

Le recouvrement est d'ailleurs facilité et hâté par la disposition de l'article 1^{er} de la loi du 20 mars 1920. Les percepteurs ont désormais la faculté de mettre en recouvrement immédiat, sans attendre la décision de la Commission départementale, le montant de la contribution résultant de la déclaration du contribuable, sauf à reprendre ultérieurement les insuffisances constatées par la Commission.

On peut donc espérer la rentrée prochaine de sommes importantes, se chiffrant par plusieurs milliards. Il semble cependant téméraire de compter sur le recouvrement intégral du montant annoncé par le Ministre des finances. Il comprend des bénéfices remontant aux premières

années de la guerre; des entreprises ont pu sombrer depuis, ou des industriels, des intermédiaires cesser et disparaître. Si une vague de baisse se produit, des assujettis peuvent devenir insolvables. Faute d'avoir poursuivi assez rapidement le recouvrement, le Trésor s'expose à des mécomptes.

SECTION III.

L'imposition des bénéfices de guerre à l'Etranger.

En frappant d'une contribution extraordinaire les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre, la France n'a fait que suivre l'exemple d'un certain nombre de législations étrangères : ce fait suffit à montrer que cet impôt a semblé universellement équitable.

Sans insister dans un travail sur la taxation des plus-values, sur les détails de l'imposition des bénéfices de guerre, dans tous les pays, nous nous proposons dans ce chapitre d'exposer rapidement les lignes générales de législations fiscales anglaise, allemande et italienne sur les bénéfices de guerre.

Chacune d'elles peut être en effet étudiée, comme représentant un des trois systèmes d'après lesquels peut être conçu cet impôt :

1^o En Angleterre, comme en France, le législateur s'est attaché aux bénéfices dépassant notablement ceux de la période normale et tirant leur source de l'état de guerre ;

2° En Allemagne, c'est le capital et non le revenu qui est pris en considération ;

3° En Italie, le législateur ne s'occupe pas des résultats de la période d'avant-guerre. Il frappe le revenu du capital lorsqu'il dépasse un certain taux considéré comme normal.

§ 1^{er}. *Angleterre.* Un premier *act* du 2 juin 1915, le *Munition of war act*, a conféré au Ministre de l'Armement le pouvoir de soumettre à un régime spécial les établissements industriels affectés à la fabrication des munitions et, notamment, attribuait à l'Etat la totalité des bénéfices réalisés au-delà d'un certain quantum, fixé au profit moyen des deux années d'avant-guerre, majoré d'un cinquième, avec déductions pour amortissements ou créations d'outillage.

Le *finance act* n° 2 (chap. III) du 23 déc. 1915, a, bientôt après, institué un impôt sur les excédents de bénéfices (*Excess Profit Duty*) applicable dès 1915.

L'impôt frappe les entreprises commerciales et industrielles exploitées en Angleterre ou à l'étranger par les personnes résidant habituellement en Angleterre et les intermédiaires à l'exception des exploitations agricoles.

Il porte sur les bénéfices annuels dépassant de plus de 200 £ le bénéfice normal d'avant-guerre. Le bénéfice normal est la moyenne des résultats de deux années choisies par le contribuable parmi les trois derniers exercices antérieurs au 4 août 1914 et, au minimum, 6 % ou 7 %, suivant la forme anonyme ou en nom collectif

des entreprises, du capital évalué à la clôture de ces derniers exercices. Le contribuable a la faculté de prendre quatre des six dernières années, si les trois derniers exercices ont été une période de dépression.

Du bénéfice réalisé pendant l'année de guerre, on déduit les intérêts des capitaux empruntés, l'amortissement, les taxes de guerre imposées à l'étranger, l'intérêt légal des augmentations de capital.

L'impôt est établi d'après les déclarations obligatoires du contribuable faite dans le premier mois de l'année, sous peine d'une première amende de 100 £ et d'une seconde de 10 £ par jour au maximum.

Le taux de la taxe, d'abord de 50 0/0, a été élevé à 60 0/0 en avril 1916, puis à 80 0/0 en 1918. Il faut observer qu'elle se cumule avec l'income-tax et la super-tax.

La taxe est exigible à partir du second mois de l'imposition. Les commissaires chargés de l'application peuvent autoriser des paiements partiels, dont ils fixent les montants et les dates.

Les réclamations sont jugées par les commissaires, avec recours à un Conseil arbitral désigné par la Trésorerie.

La loi du 23 décembre 1915 n'a pas abrogé le *Munitions of war act*. Les établissements qu'il visait sont désormais soumis à celui des régimes le plus avantageux pour le trésor.

A la différence des taxes de 1910 sur les plus-values dont le rendement a été sensiblement inférieur aux prévisions; l'*Excess Profit Duty* a rapporté au Trésor anglais

des sommes considérables, supérieures même aux évaluations. Voici les chiffres que donnait M. Bonar Law à la Chambre des Communes le 23 octobre 1918 :

Exercice	Evaluations	Recettes effectuées
1915-1916	6 millions £	14.000.000 £
1916-1917	87 —	139.920.000
1917-1918	200 —	220.210.000

Pour le premier semestre 1918-1919, le rendement a été de 133.678.000 £¹.

§ II. *Allemagne.* — Le régime fiscal allemand des bénéfices de guerre repose sur une distinction entre les sociétés et les particuliers.

La loi du 24 décembre 1915 oblige toutes les Sociétés ayant leur siège sur le territoire de l'Empire à créer une réserve spéciale en vue de leur imposition ultérieure, et à y porter 50 % des bénéfices supplémentaires réalisés au cours de chaque exercice de guerre. Les sociétés ayant leur siège à l'étranger sont assujetties à la même réserve pour les bénéfices supplémentaires de leurs exploitations sises dans l'Empire.

Le bénéfice supplémentaire est l'excédent des bénéfices de guerre sur la moyenne des bénéfices commerciaux antérieurs, calculée d'après les résultats des cinq derniers exercices d'avant-guerre, déduction faite du meilleur et du plus mauvais. On y ajoute l'intérêt à 5 % des accroissements du capital.

¹ *Rev. Sc. Lég. fin.* oct. décembre 1918, p. 630 et 632.

La réserve spéciale est administrée à part du surplus de l'actif et placée en obligations de l'Empire ou d'un Etat confédéré.

Si les bénéfices viennent à tomber à un chiffre inférieur au chiffre moyen, la société peut prélever sur la réserve sociale pour rétablir l'équilibre.

Les membres du Conseil d'Administration et les sociétaires tenus personnellement sont solidairement responsables envers le trésor du dommage subi et passibles d'une amende de 30.000 marks.

Le taux de l'impôt est progressif de 1/10 du bénéfice supplémentaire représentant 2 % du capital et des réserves jusqu'à 30 % du bénéfice supplémentaire dépassant 20 %.

Une surtaxe de 10 à 50 % s'ajoute à l'impôt, quand les bénéfices dépassent de 10 à 30 %.

Pour les sociétés étrangères le taux de 10 à 45 %, pour bénéfices atteignant de 50.000 à 2 millions de marks.

La loi du 21 juin 1916 soumet les particuliers à une taxe de guerre d'un caractère spécial. Elle complète l'impôt sur l'accroissement de la fortune, établi par la loi du 3 juillet 1913 qui prélevait au profit de l'Etat 0,75 à 1,50 % sur l'augmentation de richesse en capital au 1^{er} janvier 1914.

La loi du 21 juin 1916 frappe tout accroissement de fortune réalisé entre le 1^{er} janvier 1914 et le 31 décembre 1916.

A la différence des contributions de guerre des autres pays, la loi allemande atteint donc le capital et non le

revenu. Elle taxe tout accroissement de fortune, quelle qu'en soit la cause, et quelle que soit la nature de l'augmentation de l'actif : achat d'immeubles, de métaux précieux, de bijoux, d'objets d'art, toutes les fois que le prix d'achat atteint au moins mille marks.

Le taux est progressif par tranches :

5 % pour les premiers	2.000 marks d'accroissement			
6 % pour les	3.000	—	—	suivants.
8 %	50.000	—	—	—
10 %	100.000	—	—	—
20 %	500.000	—	—	—
25 % au-dessus.				

Des dégrèvements sont prévus pour les fortunes n'exédant pas 6.000 marks — pour les accroissements n'atteignant pas 3.000 marks — pour les fortunes ne dépassant pas 9.000 marks et dont l'accroissement ne dépasse pas 6.000 marks.

D'autre part, la guerre ayant causé des pertes en plus grand nombre, on peut considérer comme privilégiés ceux dont la fortune n'a pas diminué au-delà d'un certain taux. Aussi la loi du 21 juin 1916 impose-t-elle non seulement les accroissements de fortune, mais celles qui n'ont pas diminué de plus d'un dixième. Dans ce cas, l'impôt est atténué : 1 % de la somme qui, d'après l'évaluation nouvelle, dépasse 90 % de la valeur ancienne.

Enfin, si le revenu du contribuable a seul augmenté (c'est le cas des professions commerciales, industrielles et libérales) — le taux de l'impôt est de 10 à 48,24 % de l'augmentation. L'accroissement de revenu est l'excédent

sur le dernier revenu imposé avant la guerre, du revenu de guerre, d'après lequel le contribuable a été taxé, lors des trois premiers exercices de guerre.

§ III. *Italie.* — En vertu du pouvoir que le Parlement, par une loi du 22 mai 1915, lui avait conféré de prendre des mesures fiscales pour faire face aux besoins du Trésor pendant la guerre, le gouvernement italien, dès le 12 novembre 1915, prit un décret établissant pour une année un impôt sur les bénéfices procurés par la Guerre, décret renouvelé depuis d'année en année.

Cet impôt n'est d'ailleurs que l'application aux bénéfices exceptionnels de guerre, avec un tarif particulier et quelques règles spéciales, de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière.

Il est destiné à atteindre toute augmentation de revenu provenant directement ou indirectement de l'état de guerre.

A la différence des autres législations, le pouvoir royal italien s'est préoccupé de la relation de causalité, qui est la justification d'impôts sur les plus-values et spécialement des impôts sur les bénéfices de guerre, entre ces bénéfices et la conjoncture sociale constituée par la guerre. Pour éviter toutes difficultés relatives à la preuve de cette relation, le décret du 23 décembre 1915 présume d'ailleurs que proviennent de la guerre les bénéfices résultant d'une augmentation de la production, du commerce ou d'une élévation des prix, postérieure au 1^{er} août 1914. Mais il réserve au contribuable la preuve contraire.

Sont soumis à l'impôt les commerçants, industriels et intermédiaires qui ont tiré des bénéfices exceptionnels de fournitures faites à l'Etat ou à une administration publique. Les agriculteurs, les ouvriers, les professions libérales en sont exempts.

Le bénéfice imposable est l'excédent du bénéfice net de chaque année de guerre sur le revenu ordinaire. L'impôt apparaît ainsi comme le complément de l'impôt sur la richesse mobilière. Le revenu ordinaire est la moyenne du revenu frappé par ce dernier impôt pendant les années 1913 et 1914. A défaut d'imposition en 1913 et 1914, ou si elle est contestée, le revenu ordinaire est établi par comparaison avec les mêmes contribuables de la même catégorie.

Le revenu ordinaire ne peut être évalué à moins de 8 % du capital engagé, résultant d'actes, de livres de commerce ou d'autres documents ayant date certaine antérieure à la publication du décret, ou à défaut, présumé d'après le revenu. Le pourcentage de 8 % est augmenté si le capital n'a pas été employé pendant une année entière, en proportion inverse de la période d'emploi.

Du bénéfice net sont déduits : les dépréciations et amortissements exceptionnels, les frais d'installations spéciales en vue de fournitures de guerre, les commissions justifiées versées aux intermédiaires domiciliés en Italie.

L'impôt est progressif par tranches, d'après les tarifs suivants :

1^o Pour les commerçants et les industriels :

10 %	sur la fraction du bénéfice sup. à 8 % jusqu'à 10 % capital.				
15 %	—	—	—	10 %	— 15 % —
20 %	—	—	—	15 %	— 20 % —
30 %	—	—	—	20 %	

2^o Pour les intermédiaires :

5 %	sur l'excédent de 1/10 à 5/10	sur le revenu ordinaire.		
10 %	—	5/10 à 10/10	—	—
15 %	—	10/10 à 20/10	—	—
20 %	—	20/10 à 30/10	—	—
30 %	—	au-dessus de 30/10.		

Sont exonérés et soumis seulement à l'impôt sur le revenu de la richesse mobilière, les bénéfices inférieurs à 2.500 liras et n'atteignant pas, ajoutés au revenu ordinaire, 8 % du capital ou 1/10 du revenu ordinaire.

L'impôt est assis d'après les déclarations obligatoirement fournies par les assujettis, avant le 15 février de chaque année, et comportant toutes les indications énumérées par l'art. 9 du décret du 15 janvier 1916. Le défaut de déclaration entraîne la taxation d'office. L'administration a le contrôle des déclarations, et sur recours, des commissions administratives ont le droit d'exiger la production des livres de commerce. Les chefs des administrations publiques et les représentants des personnes morales sont tenus de fournir aux agents des contributions directes toutes les informations qui leur sont demandées, sous peine d'amende de 100 liras pour chaque contravention.

Le double droit est dû par le contribuable en cas de retard ou de défaut de déclaration ou de dissimulation de plus des deux tiers. Le recours contre les surtaxes n'est admis que devant le ministre des finances dans les vingt jours de la notification.

Contre les taxations d'office et les rectifications proposées par l'Administration, un recours est possible, dans le même délai, devant la commission provinciale compétente pour les réclamations relatives à l'impôt sur la richesse mobilière qui s'adjoit l'intendant des finances de la province. Cette commission comprend un président, nommé par le Préfet, deux membres désignés par la direction générale des contributions directes, un par le conseil commercial et un par la Chambre de commerce.

Un nouveau recours est ouvert dans les 20 jours de la notification devant la Commission centrale siégeant à Rome (décret du 15 janvier 1916, art. 13 et 14) et composée d'un président, deux vice-présidents et neuf membres, tous nommés par le ministre des Finances. Les commissions peuvent s'adjoindre, à titre consultatif, des personnes ayant des compétences spéciales.

L'impôt est recouvré en six termes, tous les deux mois quelle que soit l'époque de l'inscription au rôle.

Une disposition spéciale, contenue dans le décret de 1915, art. 4 § 42, mérite d'être signalée. Les commerçants et industriels sont solidairement responsables du paiement d'une fraction proportionnelle aux commissions qu'ils ont eux-mêmes déduits, du montant de l'impôt dû par les intermédiaires, après une mise en demeure in-

fructueuse contre l'obligé direct. Cette disposition a pour but de déjouer la fraude consistant à réduire le bénéfice imposable en enflant le montant des commissions.

D'après l'art. 1^{er} du décret du 21 novembre 1915, l'impôt sur les bénéfices de guerre se superpose à l'impôt sur le revenu de la richesse mobilière.

CONCLUSIONS

Arrivé au terme de ce travail où nous avons successivement envisagé dans son principe théorique et dans ses applications pratiques l'imposition des plus-values, il nous reste à dégager les leçons de l'expérience. Justifié par le rôle de l'activité collective et de la conjoncture sociale dans la naissance des plus-values, l'impôt sur les plus-values immobilières n'a donné que des résultats financiers médiocres, inférieurs en Angleterre aux prévisions budgétaires et sans cesse décroissants, minimes en Allemagne.

Pour un rendement aussi peu satisfaisant, il a fallu procéder en Angleterre à des évaluations longues et coûteuses; en Allemagne, les rigueurs d'interprétation et d'exécution de la loi de 1911 ont provoqué un mécontentement général.

Ces difficultés pratiques de mise en œuvre, pour un résultat financier médiocre, ont conduit les partisans les

plus convaincus de l'impôt des plus-values à douter de sa valeur pratique. M. Lloyd George, qui avait défendu avec une si persévérante ténacité la réforme fiscale de 1909-1910, a avoué, dans un discours retentissant au cours de l'année 1919, la faillite de l'impôt sur les plus-values, et le gouvernement anglais a annoncé récemment qu'il se proposait de demander l'abrogation des taxes à l'exception de celles sur les droits miniers.

A quoi faut-il donc attribuer l'échec d'une mesure fiscale que justifient les principes d'équité et de causalité ?

Il tient beaucoup — et c'est du moins la cause du mécontentement et du mauvais-vouloir des imposables, à son apparence collectiviste. En Angleterre, l'act de 1910 est apparu aux propriétaires fonciers comme la première étape vers la réforme foncière et la nationalisation du sol, préconisée par les adversaires de la rente foncière et les disciples de Henry George.

L'obstacle essentiel à l'application normale d'un impôt sur les plus-values, c'est la détermination de la plus-value non gagnée. Le fisc est porté à y insérer toute la plus-value constatée; le contribuable est tenté d'en déduire le plus possible à titre de plus-value provenant de son fait et de ses dépenses et à titre de profit. Il prétend, en effet, de même qu'il assume tous les risques de l'entreprise ou de la propriété, sociaux ou autres, bénéficier de toutes les bonnes chances, qu'elles résultent de son activité personnelle ou de causes étrangères à lui-même. Frapper ces profits sans tenir compte des pertes acci-

dentelles, n'est-ce pas détruire chez l'entrepreneur toute initiative, en lui laissant les risques imprévus sans les avantages, plus ou moins escomptés par lui.

L'échec financier de l'imposition des plus-values s'explique surtout par l'observation suivante : ses partisans ont mis en avant des chiffres de plus-values fantastiques par leur importance et leur rapidité; ils ont ainsi impressionné les masses et établi des prévisions de rendements très élevés. Mais, à l'épreuve, on s'est aperçu que les plus-values étaient un phénomène exceptionnel, limitées aux villes, à quelques villes même en cours de croissance, ou à certaines circonstances telles que l'exécution de travaux publics déterminés dans une région déterminée, — ou à un événement extraordinaire, comme la guerre.

Universelle, c'est-à-dire constatable dans toutes les catégories de richesses, la plus-value est un phénomène qui n'apparaît dans chacune qu'à titre temporaire ou exceptionnel. Toutes les propriétés, tous les fonds de commerce ne bénéficient pas de plus-values. Un tel impôt est donc condamné à n'atteindre qu'un nombre de faits très limité, il ne peut être productif que si son taux est extrêmement élevé, ce qui donne une prime à la fraude et mécontente ceux qui n'ont pu échapper à l'impôt. La condition essentielle d'un bon impôt, c'est de frapper un fait général, universel; le nombre énorme de faits atteints permet d'obtenir un rendement considérable malgré un taux minime.

Enfin la considération économique qui a contribué à la vogue des taxes sur les plus-values envisagées comme

le remède à la crise des loyers, n'a sans doute qu'une valeur très relative. Il faut tenir compte des incidences, et des locataires qui consentent à payer n'importe quel loyer pour se loger, n'hésiteront pas à acquitter encore en plus la taxe établie au nom du propriétaire. L'incidence se produit toujours contre celle des deux parties contractantes, qui subit en fait, la loi du contrat.

En 1913 et 1914, le Conseil municipal de Paris rejetait le projet Delanney par crainte qu'il n'aggravât la crise des loyers. L'assemblée municipale hésiterait certes encore moins aujourd'hui, à rejeter une taxe de ce genre, en présence d'une crise singulièrement accrue.

Au point de vue des résultats financiers, la contribution des bénéfices de guerre n'a pas subi le même échec que les taxes sur les plus-values immobilières. En Angleterre, son produit a dépassé 16 milliards de francs, et les sommes mises en recouvrement en France atteignent à peu près le même chiffre. La mise en application de l'impôt sur le revenu global et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux a facilité les évaluations nécessitées par l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1916.

D'autre part le caractère purement transitoire de cet impôt qui ne frappe que les bénéfices dûs à des circonstances exceptionnelles et généralement élevées et rapides, n'était pas de nature à provoquer de la part des assujettis le même mécontentement qu'un impôt permanent superposé s'ajoutant aux lourdes charges de la propriété immobilière et présentant aux yeux de certains,

l'aspect d'une atteinte au principe de la propriété individuelle.

Enfin, s'il est difficile de se prononcer sur l'incidence économique de cette contribution et de déterminer la part de responsabilité qui lui revient dans la hausse du coût de la vie; elle a trouvé sa justification, non seulement dans le principe théorique de la plus-value non gagnée, mais dans une satisfaction morale donnée à l'opinion publique, scandalisée de voir quelques « nouveaux riches » édifier de trop rapides fortunes au détriment des finances de l'Etat et en face des dommages causés par la guerre à l'ensemble du pays.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur de l'Académie
de Paris,*

APPEL.

Vu le président de la thèse,

Paris, 1920 :

C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

BIBLIOGRAPHIE

- Ajam (M.).** — La plus-value sociale (*Revue polit. et parlem.*, avril 1911).
- Amic.** — L'impôt sur la rente foncière (*Thèse Aix*, 1913).
- Bellom.** — L'impôt sur la plus-value sociale dans les pays de langue allemande (*Journal des économistes*, novembre 1910).
— L'impôt allemand sur la plus-value des immeubles (*Journal des économistes*, mars 1911).
- Berthélémy.** — *Traité élémentaire de droit administratif.*
- Bertin.** — Les impôts anglais sur la rente foncière (*Thèse Paris*, 1912).
- Brion.** — L'impôt sur les plus-values en Allemagne (*Thèse*).
- Frezouls.** — La théorie de la rente et ses applications récentes (*Thèse Montpellier*, 1904).
- Henri-George.** — *Progrès et pauvreté.*
- Gide.** — *Cours d'économie politique.*
- Gide et Rist.** — *Histoire des doctrines économiques.*
- Gueret.** — Les plus-values immobilières et leur imposition en Angleterre (*Thèse Paris*, 1912).
- Grimaldy.** — L'imposition des revenus non gagnés (*Thèse Paris*, 1916).
- Halbwachs.** — *Les expropriations et le prix des terrains à Paris*, 1909.

- Jèze.** — *Cours élémentaire de science des finances.*
- Lauterbach.** — La taxation de la plus-value foncière (*Revue économique internationale*, octobre 1911).
- Qualid.** — L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne (*Revue de Sc. et de législat. financières*, 1910, p. 173).
- L'imposition des plus-values foncières en Angleterre (même *Revue*, 1910, p. 389).
- L'imposition des plus-values immobilières en Allemagne (même *Revue*, 1911, p. 325).
- Perreau.** — *Cours d'économie politique.*
Revue d'économie politique.
Revue de science et de législation financières.
- Ripert (G.).** — Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution de travaux publics (*Thèse Aix*, 1904).
- Saboureau (H.).** — De la taxation des plus-values acquises indépendamment du fait du propriétaire (*Thèse*, 1914).
- Stematin (M.).** — L'impôt sur les bénéfices de guerre (*Thèse*, 1918).
- Vogt (G.).** — De l'imposition des plus-values (*Thèse*, 1914).
- Vouters.** — La couverture financière des dépenses militaires allemandes (*Rev. de sc. et de législat. financières*, 1913).
- Wagner.** — *Traité de la science des finances.*
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — Fondement de l'imposition des plus-values	11
<i>Section I.</i> — Théorie de la rente foncière. Généralité du phénomène de la rente	12
<i>Section II.</i> — Théorie de l'imposition d'après l'in- térêt	18
<i>Section III.</i> — Théorie de l'imposition d'après les facultés contributives	27
CHAPITRE II. — L'imposition des plus-values foncières en Angleterre	34
<i>Section I.</i> — <i>La propriété foncière en Angleterre. Objet et histoire de la Réforme de 1910</i>	34
<i>Section II.</i> — <i>Analyse de l'Act de 1910</i>	45
§ 1 : L'increment value duty	45
§ 2 : La reversion value duty	63
§ 3 : L'undeveloped land duty	65
§ 4 : Le mineral rights duty	68
<i>Section III.</i> — <i>Résultats de la réforme fiscale de 1910</i> ..	69

CHAPITRE III. — L'imposition des plus-values immobilières en Allemagne.	74
<i>Section I. — Evolution du régime fiscal sur les plus-values.</i>	75
§ 1 : Les taxes locales.	75
§ 2 : L'impôt d'empire, loi du 14 avril 1911.	78
§ 3 : Abandon de l'impôt aux communes.	
Lois du 3 juillet 1913.	79
<i>Section II. — Commentaire de la loi du 14 avril 1911.</i>	81
<i>Section III. — Résultats de l'impôt des plus-values en Allemagne</i>	89
 CHAPITRE IV. — L'imposition des plus-values en France	91
<i>Section I. — Applications réalisées :</i>	
§ 1 : Les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics.	92
A. L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807	95
B. L'art. 51 de la loi du 3 mai 1841.	102
§ 2 : La taxe sur la valeur en capital à Paris.	111
<i>Section II. — Projets et propositions d'imposition des plus-values</i>	117
§ 1 : La taxation des plus-values immobilières par la ville de Paris. Le projet Delaney	117
§ 2 : La proposition Ajam : taxe sur la plus-value sociale (immobilière)	124
§ 3 : La proposition Javal : taxe sur l'enrichissement global	126
§ 4 : Le projet Klotz : contribution extraordinaire sur les accroissements de richesse; taxe sur les plus-values.	129

CHAPITRE V. — L'impôt sur les bénéfices de guerre en	
France et à l'étranger	133
<i>Section I. — Justification de l'imposition des bénéfices</i>	
<i>de guerre</i>	133
<i>Section II. — L'imposition des bénéfices de guerre en</i>	
<i>France</i>	135
<i>Section III. — L'imposition des bénéfices de guerre</i>	
<i>à l'étranger</i>	142
§ 1 : Angleterre	143
§ 2 : Allemagne	145
§ 3 : Italie	148
CONCLUSION	153
